

IV

*(Informações)*INFORMAÇÕES DAS INSTITUIÇÕES, ÓRGÃOS E ORGANISMOS DA UNIÃO
EUROPEIA

TRIBUNAL DE CONTAS



Em conformidade com as disposições dos n.ºs 1 e 4 do artigo 287.º do TFUE, dos artigos 129.º e 143.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, de 25 de Junho de 2002, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias, com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (UE, Euratom) n.º 1081/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, e dos artigos 139.º e 156.º do Regulamento (CE) n.º 215/2008 do Conselho, de 18 de Fevereiro de 2008, relativo ao Regulamento Financeiro aplicável ao 10.º Fundo Europeu de Desenvolvimento,

o Tribunal de Contas da União Europeia, na sua reunião de 8 de Setembro de 2011, adoptou os seus

RELATÓRIOS ANUAIS**relativos ao exercício de 2010.**

Os relatórios, acompanhados das respostas das instituições às observações do Tribunal, foram enviados às autoridades responsáveis pela quitação e às outras instituições.

Os Membros do Tribunal de Contas são:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (Presidente), David BOSTOCK, Morten Louis LEVYSOHN,
Ioannis SARMAS, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAIID, Massimo VARI, Juan RAMALLO,
Olavi ALA-NISSILÄ, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR, Nadejda SANDOLOVA, Michel CRETIN, Harald NOACK,
Henri GRETHEN, Eoin O'SHEA, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL,
Rasa BUDBERGYTĖ, Lazaros S. LAZAROU, Gijs DE VRIES, Harald WÖGERBAUER, Hans Gustaf WESSBERG.

RELATÓRIO ANUAL SOBRE A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

(2011/C 326/01)

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Introdução geral	7
Capítulo 1 — Declaração de fiabilidade e informações em seu apoio	9
Capítulo 2 — Receitas	43
Capítulo 3 — Agricultura e Recursos Naturais	71
Capítulo 4 — Coesão, Energia e Transportes	101
Capítulo 5 — Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento	139
Capítulo 6 — Investigação e Outras Políticas Internas	165
Capítulo 7 — Despesas administrativas e outras	191
Capítulo 8 — Orçamento da UE: obter resultados	205
Anexo — Informações financeiras sobre o orçamento geral	227

INTRODUÇÃO GERAL

0.1. O Tribunal de Contas Europeu é a instituição estabelecida pelo Tratado para realizar a auditoria das finanças da União Europeia (UE). Enquanto auditor externo da UE, o Tribunal age como guardião independente dos interesses financeiros dos cidadãos da União e contribui para melhorar a sua gestão financeira. Podem obter-se mais informações acerca do Tribunal no seu relatório anual de actividades, que está disponível no sítio Internet da instituição (www.eca.europa.eu), juntamente com os relatórios especiais sobre os programas de despesas e as receitas da UE, bem como os pareceres sobre legislação nova ou alterada.

0.2. O presente documento é o 34.º Relatório Anual do Tribunal relativo à execução do orçamento da UE e refere-se ao exercício de 2010. Os Fundos Europeus de Desenvolvimento são tratados num relatório anual separado.

0.3. O orçamento geral da UE é decidido anualmente pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu. O Relatório Anual do Tribunal, juntamente com os seus relatórios especiais, constitui uma base para o procedimento de quitação, através do qual o Parlamento Europeu decide se a Comissão Europeia assumiu satisfatoriamente as suas responsabilidades pela execução do orçamento. O Tribunal envia o seu Relatório Anual aos Parlamentos nacionais ao mesmo tempo que ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

0.4. O elemento central do Relatório Anual é constituído pela declaração do Tribunal (a «DAS») sobre a fiabilidade das contas anuais da UE e a legalidade e regularidade das operações (referida no relatório como «regularidade das operações»). A declaração de fiabilidade encontra-se no início do relatório; os elementos que se lhe seguem referem-se principalmente aos trabalhos de auditoria subjacentes à declaração de fiabilidade.

— O capítulo 1 apresenta a declaração de fiabilidade e um resumo dos resultados da auditoria do Tribunal sobre a fiabilidade das contas e a regularidade das operações, bem como um relatório de síntese sobre a gestão do orçamento em 2010;

— Os capítulos 2 a 7 apresentam em pormenor as constatações de auditoria, sob a forma de «apreciações específicas» relativas às receitas e às despesas da UE. O capítulo 2 refere-se à parte das receitas do orçamento da UE, os capítulos 3 a 7 a cinco grupos de domínios de intervenção nos quais as despesas do orçamento da UE são autorizadas e registadas.

Estes grupos de domínios de intervenção correspondem de uma maneira geral às rubricas utilizadas no quadro financeiro de 2007-2013, que define os programas gerais de despesas plurianuais da UE.

0.5. As apreciações específicas baseiam-se principalmente nos resultados dos testes efectuados pelo Tribunal à regularidade das operações, numa avaliação da eficácia dos principais sistemas de supervisão e de controlo que regem as receitas e as despesas envolvidas e num exame da fiabilidade das tomadas de posição da Comissão.

0.6. O presente Relatório Anual difere dos anteriores em vários aspectos significativos.

— A forma e o conteúdo da declaração de fiabilidade reflectem as normas internacionais de auditoria revistas que entraram em vigor no início de 2011 ⁽¹⁾.

— A estrutura das apreciações específicas foi alterada de modo a fornecer uma análise mais útil das despesas da UE. O capítulo 4 inclui as despesas da UE em matéria de energia e de transportes, juntamente com as despesas dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão. Por outro lado, as despesas relativas à educação, cidadania, assuntos económicos e financeiros e investigação são tratadas no capítulo 6 — Investigação e Outras Políticas Internas.

— Um novo capítulo em matéria de auditoria de resultados (capítulo 8) analisa a avaliação do desempenho incluída nos relatórios anuais de actividades apresentados por três dos Directores-Gerais da Comissão e identifica temas comuns significativos nos relatórios especiais adoptados pelo Tribunal em 2010.

0.7. As respostas da Comissão às observações do Tribunal — ou as das outras instituições e organismos da UE, se for o caso — fazem parte do relatório. Em algumas das suas respostas, a Comissão interpreta de forma diferente as constatações do Tribunal ou atribui-lhe conclusões que este não retirou. Ao apresentar as suas constatações e conclusões, o Tribunal tem em conta os comentários da entidade auditada. No entanto, enquanto auditor externo, compete-lhe comunicar as suas constatações de auditoria, retirar conclusões a partir das mesmas e, deste modo, fornecer uma avaliação independente e imparcial da fiabilidade das contas e da legalidade e regularidade das operações.

⁽¹⁾ Em especial a ISSAI 1705 (Modificações da opinião no relatório do auditor independente) e a ISSAI 4200 (Auditoria de conformidade relacionada com a auditoria das demonstrações financeiras).

CAPÍTULO 1

Declaração de fiabilidade e informações em seu apoio

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Declaração de fiabilidade do Tribunal enviada ao Parlamento Europeu e ao Conselho — relatório do auditor independente	I-XII
Opinião sobre a fiabilidade das contas	VII-VIII
Opinião sobre a legalidade e a regularidade das operações subjacentes às contas	IX-XII
Introdução	1.1-1.5
Constatações de auditoria relativas ao exercício de 2010	1.6-1.25
Fiabilidade das contas	1.6-1.8
Regularidade das operações	1.9-1.16
Síntese das apreciações específicas no âmbito da DAS	1.9-1.14
Comparação com os resultados dos anos anteriores	1.15-1.16
Fiabilidade das tomadas de posição da Comissão	1.17-1.25
Relatórios anuais de actividades e declarações dos Directores-Gerais	1.17-1.20
Parecer do auditor interno da Comissão	1.21-1.22
Relatório de síntese da Comissão	1.23-1.25
Implicações de um maior recurso aos pré-financiamentos	1.26-1.37
Gestão orçamental	1.38-1.44

DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE DO TRIBUNAL ENVIADA AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO — RELATÓRIO DO AUDITOR INDEPENDENTE

I. Em conformidade com o disposto no artigo 287.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), o Tribunal auditou:

- a) As contas anuais da União Europeia, que são constituídas pelas demonstrações financeiras consolidadas ⁽¹⁾ e pelos mapas consolidados sobre a execução do orçamento ⁽²⁾, relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2010;
- b) A legalidade e a regularidade das operações subjacentes a essas contas.

Responsabilidade da gestão

II. Nos termos dos artigos 310.º a 325.º do TFUE e do Regulamento Financeiro, a gestão é responsável pela elaboração e adequada apresentação das contas anuais da União Europeia e pela legalidade e regularidade das operações que lhes estão subjacentes:

- a) A responsabilidade da gestão relativa às contas anuais da União Europeia consiste em conceber, executar e manter um controlo interno relevante para a elaboração e a adequada apresentação de demonstrações financeiras isentas de distorções materiais, devidas a fraudes ou erros, seleccionar e aplicar políticas contabilísticas adequadas, com base nas regras contabilísticas adoptadas pelo contabilista da Comissão ⁽³⁾, e elaborar estimativas contabilísticas razoáveis conforme as circunstâncias. Nos termos do artigo 129.º do Regulamento Financeiro, a Comissão aprova as contas anuais da União Europeia após o contabilista da Comissão tê-las consolidado com base nas informações apresentadas pelas outras instituições e organismos 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 da União Europeia em todos os aspectos materialmente relevantes;
- b) O modo como a gestão exerce a sua responsabilidade pela legalidade e regularidade das operações subjacentes depende do método de execução do orçamento previsto pelo 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 fiscalização e medidas adequadas para prevenir irregularidades e fraudes e, se necessário, processos judiciais destinados a recuperar fundos indevidamente pagos ou utilizados. Independentemente do método de execução aplicado, cabe em última instância à Comissão a responsabilidade pela legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas da União Europeia (artigo 317.º do TFUE).

Responsabilidade do auditor

III. Compete ao Tribunal, com base na sua auditoria, enviar ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma declaração sobre a fiabilidade das contas, bem como a legalidade e a regularidade das operações que lhes estão 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. Essas normas implicam que o Tribunal planeie e efectue a auditoria de modo a obter uma garantia razoável de que as contas anuais da União Europeia estão isentas de distorções materiais e de que as operações que lhes estão subjacentes são legais e regulares.

⁽¹⁾ As demonstrações financeiras consolidadas são constituídas pelo balanço, pela conta dos resultados económicos, 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 (incluindo informações por sectores).

⁽²⁾ 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.

⁽³⁾ 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 2010 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 da União Europeia, ao passo que os mapas consolidados sobre a execução do orçamento continuam a basear-se essencialmente nos movimentos de caixa.

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 à 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 da União Europeia, 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 a 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 actividades.

V. No que se refere às receitas, a auditoria do Tribunal relativa aos recursos próprios calculados com base no Imposto sobre o Valor Acrescentado e no Rendimento Nacional Bruto parte dos agregados macroeconómicos elaborados pelos Estados-Membros que a Comissão recebe e avalia em seguida o sistema que esta utiliza para processar esses dados, até à sua integração nas contas definitivas e ao recebimento das contribuições dos Estados-Membros. Em relação aos recursos próprios tradicionais, o Tribunal examina a contabilidade das autoridades aduaneiras e analisa os fluxos de direitos até ao registo dos montantes nas contas definitivas e ao seu recebimento pela Comissão.

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

Fiabilidade das contas

Opinião sobre a fiabilidade das contas

VII. Na opinião do Tribunal, as contas anuais da União Europeia reflectem fielmente, em todos os aspectos materialmente relevantes, a situação financeira da União em 31 de Dezembro de 2010, 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.

Ênfase relativa à fiabilidade das contas

VIII. Sem pôr em causa a opinião expressa no ponto VII, o Tribunal chama a atenção para uma alteração da política contabilística da Comissão no que respeita aos pagamentos de pré-financiamentos efectuados para a constituição de Instrumentos de Engenharia Financeira, ou contribuição para os mesmos, que ainda não foram utilizados sob a forma de empréstimos, garantias ou participações no capital. Em consequência, a Comissão teve de voltar a apresentar as contas anuais da União Europeia relativas ao exercício de 2009 sobre as quais o Tribunal formulou uma opinião sem reservas⁽⁴⁾ (ver notas 2.5, 2.9, 2.10 e 3.4 às contas anuais da União Europeia relativas ao exercício de 2010, que explicam os ajustamentos efectuados).

Legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas

Receitas

Opinião sobre a legalidade e a regularidade das operações subjacentes às contas

IX. Na opinião do Tribunal, as receitas subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2010 são legais e regulares em todos os aspectos materialmente relevantes.

⁽⁴⁾ Ver JO C 303 de 9.11.2010, p. 10-12.

Autorizações*Opinião sobre a legalidade e a regularidade das autorizações subjacentes às contas*

X. Na opinião do Tribunal, as autorizações subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2010 são legais e regulares em todos os aspectos materialmente relevantes.

Pagamentos*Elementos em que se baseia a opinião adversa sobre a legalidade e a regularidade dos pagamentos subjacentes às contas*

XI. O Tribunal conclui que globalmente os sistemas de supervisão e de controlo são parcialmente eficazes para garantir a legalidade e a regularidade dos pagamentos subjacentes às contas. Os grupos de políticas da Agricultura e Recursos Naturais e da Coesão, Energia e Transportes estão materialmente afectados por erros. A estimativa calculada pelo Tribunal da taxa de erro mais provável para os pagamentos subjacentes às contas é de 3,7 %.

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

XII. Na opinião do Tribunal, devido à importância das questões descritas no ponto «Elementos em que se baseia a opinião adversa sobre a legalidade e a regularidade dos pagamentos subjacentes às contas», os pagamentos subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2010 estão materialmente afectados por erros.

8 de Setembro de 2011

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Presidente

Tribunal de Contas Europeu

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUXEMBOURG

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

1.1. No presente capítulo do Relatório Anual, o Tribunal:

- estabelece o contexto da sua declaração de fiabilidade e apresenta um resumo e uma análise das constatações e conclusões de auditoria que lhe estão subjacentes (ver pontos 1.2-1.25),
- analisa as implicações de um maior recurso aos pré-financiamentos nas finanças da União e nas contas da Comissão (ver pontos 1.26-1.37),
- sintetiza a execução orçamental de 2010 (ver pontos 1.38-1.44),
- explica de que forma realiza as suas auditorias no âmbito da DAS (ver **anexo 1.1**),
- apresenta as acções adoptadas pela Comissão na sequência das observações de exercícios anteriores sobre a fiabilidade das contas. Este capítulo inclui igualmente a resposta da Comissão às recomendações relativas às recuperações e correcções financeiras formuladas pelo Tribunal no seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2009 (ver **anexo 1.2**).

1.2. O Tribunal de Contas envia ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma declaração (DAS) ⁽⁵⁾ sobre a fiabilidade das contas e a regularidade e a legalidade das operações a que elas se referem. O Tribunal pode completar esta declaração por meio de apreciações específicas relativas a cada domínio principal da actividade da UE ⁽⁶⁾.

1.3. Os trabalhos relativos à fiabilidade das contas da União Europeia têm como objectivo determinar em que medida as receitas, as despesas, os activos e os passivos foram contabilizados correctamente e se as contas anuais reflectem fielmente a situação financeira em 31 de Dezembro de 2010, bem como os resultados das suas operações e fluxos de caixa no final do exercício (ver pontos 1.6-1.8).

1.4. Os trabalhos relativos à regularidade das operações subjacentes às contas de 2010 têm como objectivo determinar se as operações estão em conformidade com a regulamentação ou as disposições contratuais em vigor e foram calculadas correctamente (ver pontos 1.9-1.14 para uma síntese dos resultados e capítulos 2 a 7 para informações pormenorizadas).

⁽⁵⁾ Acrónimo derivado do francês: *Déclaration d'assurance* (declaração de fiabilidade).

⁽⁶⁾ Ver o artigo 287.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.5. O Tribunal analisou a fiabilidade das tomadas de posição da Comissão, designadamente as declarações dos Directores-Gerais e os relatórios anuais de actividades dos seus serviços e respectivo relatório de síntese, com o objectivo de verificar em que medida efectuam uma avaliação correcta da qualidade da gestão financeira e contribuem para a garantia global do Tribunal (ver pontos 1.17-1.20 e 1.23-1.25, bem como a parte «Fiabilidade das tomadas de posição da Comissão» dos capítulos 2 a 7). Os trabalhos incluíram igualmente um exame do parecer global do auditor interno da Comissão, que foi formulado pela primeira vez, sobre a gestão financeira desta instituição no exercício orçamental de 2010 (ver pontos 1.21-1.22).

CONSTATAÇÕES DE AUDITORIA RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2010

Fiabilidade das contas

1.6. As observações do Tribunal incidem sobre as contas anuais da União Europeia (em seguida designadas por «contas») relativas ao exercício de 2010, elaboradas pelo contabilista da Comissão e aprovadas por esta em conformidade com o disposto no artigo 129.º do Regulamento Financeiro de 25 de Junho de 2002 ⁽⁷⁾ e recebidas pelo Tribunal em 27 de Julho de 2011. As contas incluem:

- a) As demonstrações financeiras consolidadas, que abrangem o balanço (onde são expostos o activo e o passivo no final do exercício), a conta de resultados económicos (que abrange as receitas e as despesas do exercício), o mapa dos fluxos de caixa (que indica como as alterações das contas afectam a caixa e os equivalentes de caixa) e a demonstração de variações do activo líquido (que explica as variações do activo líquido), bem como as notas anexas;
- b) Os mapas consolidados sobre a execução do orçamento, que abrangem as receitas e as despesas do exercício.

1.7. O contabilista da Comissão apresentou ao Tribunal uma declaração confirmando que, com determinadas limitações não materiais ⁽⁸⁾, as contas são completas e fiáveis.

⁽⁷⁾ O Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, de 25 de Junho de 2002, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias (JO L 248 de 16.9.2002, p. 1), com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (UE, Euratom) n.º 1081/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 311 de 26.11.2010, p. 9), prevê que as contas definitivas sejam enviadas até 31 de Julho do exercício seguinte.

⁽⁸⁾ Ver **anexo 1.2**, ponto 1.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.8. A auditoria do Tribunal às contas relativas ao exercício de 2010 permitiu constatar que estavam isentas de distorções materiais (ver no entanto os pontos 1.26-1.37 e as informações sobre o seguimento das observações formuladas em exercícios anteriores quanto à fiabilidade das contas no **anexo 1.2**).

Regularidade das operações

Síntese das apreciações específicas no âmbito da DAS

1.9. O Tribunal apresenta apreciações específicas relativas às receitas no capítulo 2 e aos grupos correspondentes aos domínios de intervenção da orçamentação por actividades (OPA) nos capítulos 3 a 7 (ver **quadro 1.1**). Cada apreciação específica é composta por uma introdução, pelas constatações e conclusões sobre a regularidade das operações, a eficácia dos sistemas e a fiabilidade das tomadas de posição da Comissão, bem como por um seguimento da resposta da Comissão às recomendações anteriores do Tribunal.

1.10. Relativamente a 2010, o grupo de políticas Investigação e outras políticas internas, apresentado no capítulo 6, é constituído por grupos de políticas/domínios de intervenção que, no Relatório Anual relativo ao exercício de 2009, estavam integrados em outras apreciações específicas ⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ A parte relativa à investigação do antigo grupo de políticas Investigação, Energia e Transportes era anteriormente apresentada no capítulo 5, o antigo grupo de políticas Educação e Cidadania no capítulo 7 e o antigo grupo de políticas Assuntos Económicos e Financeiros no capítulo 8 (ver ponto 6.1 para mais informações). Além disso, as partes relativas à energia e transportes do antigo grupo de políticas Investigação, Energia e Transportes são agora apresentadas no capítulo 4, juntamente com o antigo grupo de políticas Coesão.

Quadro 1.1 — Pagamentos em 2010 por capítulo do Relatório Anual

(milhões de euros)

Secções (S) e títulos (T) ⁽¹⁾ correspondentes à nomenclatura orçamental de 2010 discriminados por capítulo do Relatório Anual do Tribunal	Pagamentos efectuados em 2010 ⁽²⁾
Capítulos do Relatório Anual	
Agriculturae Recursos Naturais	56 841
Agricultura e desenvolvimento rural (T.05)	
Ambiente (T.07)	
Assuntos marítimos e pescas (T.11)	
Saúde e defesa do consumidor (T.17)	
Coesão, Energia e Transportes	40 630
Emprego e assuntos sociais (T.04)	
Energia e transportes (T.06)	
Política regional (T.13)	
Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento	6 543
Relações externas (T.19)	
Desenvolvimento e relações com os países ACP (T.21)	
Alargamento (T.22)	
Ajuda humanitária (T.23)	
Investigação e Outras Políticas Internas	8 953
Assuntos económicos e financeiros (T.01)	
Empresa (T.02)	
Concorrência (T.03)	
Investigação (T.08)	
Sociedade da informação e meios de comunicação (T.09)	
Investigação directa (T.10)	
Mercado interno (T.12)	
Educação e cultura (T.15)	
Comunicação (T.16)	
Espaço de liberdade, de segurança e de justiça (T.18)	
Comércio (T.20)	
Despesas Administrativas e outras	9 264
Parlamento (S. I)	
Conselho (S. II)	
Comissão (S. III)	
Tribunal de Justiça (S. IV)	
Tribunal de Contas (S. V)	
Comité Económico e Social (S. VI)	
Comité das Regiões (S. VII)	
Provedor de Justiça Europeu (S. VIII)	
Autoridade Europeia para a Protecção de Dados (S. IX)	
Total geral	122 231

⁽¹⁾ Os títulos orçamentais 14 e 24 a 31 da Secção III do orçamento geral, que se referem primordialmente às despesas administrativas, são mencionados na secção dedicada à Comissão Europeia no capítulo 7.

⁽²⁾ As despesas administrativas foram retiradas dos grupos de políticas e são indicadas separadamente na sua rubrica própria, o que causa diferenças em comparação com os capítulos 3 a 6.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.11. O Tribunal conclui que as receitas (127 795 milhões de euros) ⁽¹⁰⁾ e os pagamentos do grupo de políticas Despesas Administrativas e outras (9 264 milhões de euros) estavam isentos de erros materiais e que os sistemas de supervisão e de controlo foram eficazes (ver **quadro 1.2** e pontos 2.41-2.42 e 7.33-7.34). As autorizações em todos os grupos de políticas estavam igualmente isentas de erros materiais.

1.12. O Tribunal conclui que o grupo de políticas Investigação e outras Políticas Internas (8 953 milhões de euros) estava isento de erros materiais e que os sistemas de supervisão e de controlo foram parcialmente eficazes para garantir a regularidade dos pagamentos. No entanto, os pagamentos intermédios e finais no âmbito dos programas-quadro de investigação (PQ) estavam afectados por erros materiais (ver **quadro 1.2** e pontos 6.48-6.49). O Tribunal conclui igualmente que o grupo de políticas Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento (6 543 milhões de euros) estava isento de erros materiais e que os sistemas de supervisão e de controlo foram parcialmente eficazes para garantir a regularidade dos pagamentos. Contudo, os pagamentos intermédios e finais estavam afectados por erros materiais (ver **quadro 1.2** e pontos 5.35-5.36).

1.13. O Tribunal conclui que os grupos de políticas Agricultura e Recursos Naturais (55 990 milhões de euros de despesas reembolsadas) e Coesão, Energia e Transportes (37 556 milhões de euros de despesas reembolsadas) estavam afectados por erros materiais. Porém, os pagamentos directos aos agricultores abrangidos pelo SIGC ⁽¹¹⁾ estavam isentos de erros materiais. O Tribunal conclui igualmente que os sistemas de supervisão e de controlo do grupo de políticas Agricultura e Recursos Naturais foram parcialmente eficazes. Além disso, o Tribunal conclui que, no seu conjunto, as autoridades de auditoria do grupo de políticas Coesão, Energia e Transportes foram parcialmente eficazes para garantir a regularidade das operações (ver **quadro 1.2** e pontos 3.55-3.56 e 4.47-4.48).

1.14. O Tribunal conclui que, de forma global, os pagamentos estavam materialmente afectados por erros e que os sistemas de supervisão e de controlo dos pagamentos foram, em geral, parcialmente eficazes (ver **quadro 1.2**).

1.13. A conclusão do Tribunal relativa à Agricultura e Recursos Naturais confirma a tendência positiva verificada nos últimos anos: a taxa do erro mais provável está próxima do limiar de materialidade (2 %). A Comissão assinala ainda que, no que respeita às despesas do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) que, em 2010, corresponderam a 77 % do total das despesas ao abrigo do presente capítulo, a taxa do erro mais provável se situa bastante abaixo do limiar de materialidade; esta taxa é ainda menor no caso dos pagamentos directos abrangidos pelo sistema integrado de gestão e de controlo (SIGC). Além disso, o risco para o orçamento da UE é adequadamente coberto pelo procedimento de apuramento da conformidade. Consultar também a resposta ao ponto 3.17.

No entender da Comissão, o SIGC é, de modo geral, um sistema de controlo eficaz para limitar o risco de erro ou de despesas irregulares. Quanto ao desenvolvimento rural, a Comissão considera que os sistemas de supervisão e controlo são objecto de melhorias constantes.

Em relação à Coesão, a Comissão assinala que, pelo segundo ano consecutivo, o nível de erro se mantém bem abaixo dos níveis declarados pelo Tribunal no período de 2006-2008. Para a Comissão, trata-se de uma evolução positiva que decorre do reforço das disposições de controlo do período de programação de 2007-2013 e do plano de acção de 2008 (consultar também a resposta ao ponto 4.24).

⁽¹⁰⁾ Para o âmbito da auditoria às Receitas, ver os pontos 2.7-2.13.

⁽¹¹⁾ Sistema Integrado de Gestão e de Controlo.

Quadro 1.2 — Síntese dos resultados de 2010 sobre a regularidade das operações

Grupo de políticas	Pagamentos (milhões de euros)	Taxa de erro mais provável (%)	Intervalo de confiança (%)		Frequência dos erros ⁽¹⁾ (%)	Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo ⁽²⁾
			Limite inferior de erro	Limite superior de erro		
Agricultura e Recursos Naturais	55 990 ⁽³⁾	2,3	0,8	3,8	37	Parcialmente eficazes
Coesão, Energia e Transportes	37 556 ⁽⁴⁾	7,7	4,7	10,7	49	Parcialmente eficazes
Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento	6 543	1,7	0,1	3,3	23	Parcialmente eficazes
Investigação e outras Políticas Internas	8 953	1,4	0,6	2,1	39	Parcialmente eficazes
Despesas Administrativas e outras	9 264	0,4	0,0	1,1	7	Eficazes
Conjunto da população auditada	118 306 ⁽⁵⁾	3,7	2,6	4,8	36	Parcialmente eficazes
Receitas	127 795	0,0	N/A	N/A	N/A	Eficazes

⁽¹⁾ A frequência dos erros representa a proporção da amostra afectada por erros quantificáveis e não quantificáveis.

⁽²⁾ Os sistemas são classificados como sendo «parcialmente eficazes» nos casos em que se considera que algumas disposições de controlo funcionaram adequadamente, ao passo que com outras tal não aconteceu. Por consequência, de uma maneira geral, poderão não conseguir restringir os erros das operações subjacentes a um nível aceitável. Para informações mais pormenorizadas, consultar a secção «Âmbito e método de auditoria» dos capítulos 2 a 7.

⁽³⁾ Despesas reembolsadas (ver ponto 3.16).

⁽⁴⁾ Despesas reembolsadas (ver ponto 4.23).

⁽⁵⁾ A diferença entre os pagamentos de 2010 (122 231 milhões de euros - ver **quadro 1.1**) e o montante total do conjunto da população auditada no âmbito da regularidade das operações corresponde aos adiantamentos pagos no grupo de políticas Agricultura e Recursos Naturais (851 milhões de euros) e Coesão, Energia e Transportes (3 074 milhões de euros) (ver pontos 3.16 e 4.23).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Comparação com os resultados dos anos anteriores

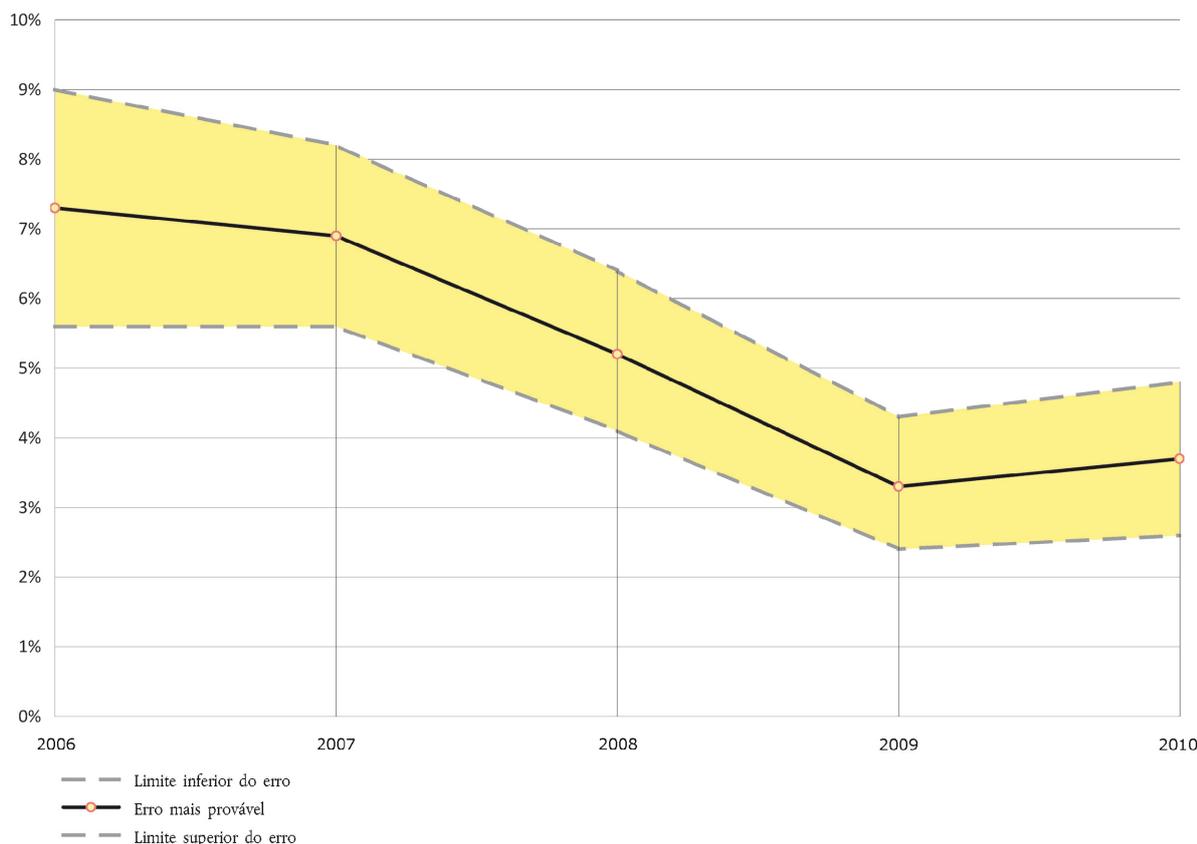
1.15. Os resultados da auditoria do Tribunal relativa a 2010 revelam um aumento da sua estimativa do erro mais provável no que respeita aos pagamentos do grupo de políticas Coesão, Energia e Transportes ⁽¹²⁾ em comparação com o grupo de políticas da Coesão de 2009 ⁽¹³⁾. A estimativa do erro mais provável calculada pelo Tribunal para os pagamentos dos outros grupos de políticas permaneceu relativamente estável.

1.16. Assim sendo, na globalidade, resulta um aumento do erro mais provável estimado pelo Tribunal para os pagamentos no seu conjunto, que passa de 3,3 % em 2009 para 3,7 % em 2010 (ver **gráfico 1.1**) ⁽¹⁴⁾. O Tribunal constatou que cerca de um terço das operações testadas estava afectado por erros (2009: um quarto do número total de operações).

1.15.-1.16. *Ao longo dos anos, as taxas de erro foram, na sua maioria, estáveis ou reduzidas. Porém, no que diz respeito a 2010, as evoluções registadas em diversos domínios não compensaram um aumento moderado da coesão, tendo assim resultado num pequeno aumento global do orçamento na sua totalidade.*

No que diz respeito à Coesão, a Comissão assinala que a taxa de erro mais provável para 2010 se situa bem abaixo dos níveis declarados nos exercícios de 2006 a 2008. O limite inferior de erro em 2010, correspondente a 4,7 %, é positivo quando comparado com os 11 % de 2008.

Gráfico 1.1 — Evolução da taxa de erro mais provável estimada pelo Tribunal para a população de pagamentos auditada (2006-2010)



⁽¹²⁾ Ver o **quadro 1.2** deste Relatório Anual e os anexos x.1 para os diferentes grupos de políticas, bem como os pontos 4.17-4.19 relativos à Coesão, do Relatório Anual relativo ao exercício de 2009.

⁽¹³⁾ Em 2010, a energia e os transportes constituem 7 % do grupo de políticas consolidado (ver igualmente nota de rodapé 9).

⁽¹⁴⁾ Ver igualmente o ponto 1.26 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2009.

Fiabilidade das tomadas de posição da Comissão

Relatórios anuais de actividades e declarações dos Directores-Gerais

1.17. Cada Director-Geral comunica anualmente informações sobre o desempenho das suas funções num relatório de actividades, acompanhado de uma declaração sobre designadamente o grau de utilização dos recursos para os fins previstos e os procedimentos de controlo destinados a garantir a legalidade e a regularidade das operações.

1.18. Todos os Directores-Gerais declararam que os requisitos acima mencionados foram respeitados. Treze Direcções-Gerais ou serviços emitiram uma ou mais reservas ⁽¹⁵⁾, a maioria das quais se refere a insuficiências sobre a regularidade das operações subjacentes (ver anexos x.3 dos capítulos 2 a 7).

1.19. Os Directores-Gerais formulam reservas nas suas declarações de fiabilidade com base na sua avaliação da materialidade das insuficiências e/ou observações relativas às componentes fundamentais dos seus relatórios anuais de actividades. Um dos elementos dessa avaliação, que se revestiu de particular importância em 2010, é o cálculo do risco residual ou da taxa de erro residual – geralmente uma estimativa do impacto dos mecanismos de controlo na taxa de erro numa base plurianual – que é comparado com o limiar de materialidade de 2 % para determinar se é necessária uma reserva.

1.19.-1.20. *De acordo com a sua prática habitual, a Comissão prevê o cálculo de um montante residual exposto ao risco como percentagem da actividade pertinente da orçamentação por actividades (OPA), que é comparada com o limiar de materialidade de 2 % para determinar se é necessária uma reserva. Além disso, a Comissão sublinha que o cálculo de uma taxa de erro residual é apenas um dos métodos à disposição do gestor orçamental delegado para calcular o montante exposto ao risco.*

Como os sistemas de gestão e de controlo variam consideravelmente entre domínios políticos, os serviços da Comissão recorrem a diferentes abordagens para ter em conta e calcular as taxas de erros residuais. A Comissão reconhece que as orientações actuais poderão carecer do nível de pormenor que assegure uma utilização coerente da terminologia e dos critérios por todos os serviços. Instituiu, por conseguinte, um procedimento de revisão interpares, a fim de garantir a coerência quando diversas direcções-gerais aplicam programas semelhantes.

⁽¹⁵⁾ O número total de reservas diminuiu, tendo passado de 20 em 2009 para 17 em 2010. É de notar que, em 2010, a Direcção-Geral da Energia e dos Transportes foi dividida em duas (a Direcção-Geral da Mobilidade e dos Transportes e a Direcção-Geral da Energia), tendo consequentemente a reserva de 2009 transitado como duas reservas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

As orientações têm de dar ao gestor orçamental delegado uma margem de apreciação para cada caso específico.

Se bem que a quantificação dos riscos nos relatórios anuais de actividades tenha por objectivo dar uma indicação dos montantes expostos ao risco e calcular as eventuais correcções financeiras para os pagamentos no ano de referência, o director-geral tem ao seu dispor outros instrumentos para proteger os fundos da UE, tais como mecanismos de interrupção e de suspensão dos pagamentos, bem como correcções financeiras. A quantificação do risco no relatório anual de actividade não tem a mesma função que a taxa de erro instituída pelo Tribunal de Contas, pelo que a Comissão entende que não podem nem devem ser comparadas. O director-geral pode determinar se existem «medidas de atenuação» que possam limitar o risco. Na área da Coesão, as disposições jurídicas em vigor constituem efectivamente medidas de atenuação e a determinação da exposição ao risco em 2010 deve ter em conta esses mecanismos de controlo complementares, que poderão ultrapassar em muito o ano de referência das auditorias do Tribunal (auditorias anuais pelas autoridades nacionais de auditoria, auditorias complementares pelas Direcções-Gerais da Política Regional (DG REGIO) e do Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão (DG EMPL) e auditorias de encerramento no final dos programas).

1.20. As instruções existentes para a elaboração dos relatórios anuais de actividades publicadas pelo Secretariado-Geral e pela Direcção-Geral do Orçamento não contêm orientações sobre a estimativa deste risco residual ou taxa de erro residual. Por isso, este conceito é aplicado de formas diferentes pelas Direcções-Gerais em questão (por exemplo, antecipando as recuperações previstas sem estabelecer uma ligação com os montantes efectivos; não quantificando, para determinados programas, os riscos de erro até 5 % tendo em conta a taxa de retenção prevista na regulamentação⁽¹⁶⁾ ou excluindo os resultados de auditoria negativos relativamente aos novos programas de auditoria cuja cobertura de auditoria é limitada).

Parecer do auditor interno da Comissão

1.21. O auditor interno da Comissão apresentou o seu primeiro parecer global⁽¹⁷⁾ sobre o estado do controlo na Comissão. Este parecer baseia-se, em especial, nas garantias dadas nos relatórios anuais de actividades, bem como no trabalho realizado pelo Serviço de Auditoria Interna da Comissão (SAI) e pelas estruturas de auditoria interna das diferentes Direcções-Gerais no período de 2008 a 2010.

⁽¹⁶⁾ Ver o **anexo 4.3**.

⁽¹⁷⁾ Ver o ponto 2.3 da «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Tribunal de Contas – Síntese dos resultados da gestão da Comissão em 2010», COM(2011) 323 final, de 1 de Junho de 2011. «O Auditor Interno da Comissão considera que, em 2010, a Comissão criou procedimentos de governação, de gestão dos riscos e de controlo interno que são adequados para dar uma fiabilidade razoável quanto à realização dos seus objectivos financeiros, à excepção dos domínios da gestão financeira relativamente aos quais os Directores-Gerais exprimiram reservas nas suas declarações de fiabilidade, e sob reserva de eventuais observações relativas à gestão dos riscos, no que diz respeito aos erros nas operações subjacentes.»

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.22. O âmbito do parecer global limitou-se ao quadro de controlo interno da própria Comissão. Contudo, mais de 90 % dos erros são detectados fora da Comissão, ao nível dos beneficiários. O auditor interno da Comissão avalia este quadro como sendo, no seu conjunto, adequado. No entanto, o Tribunal observa que os sistemas de supervisão e de controlo existentes não evitam nem detectam ou corrigem os erros de tal forma que as operações subjacentes ao orçamento sejam, no seu conjunto, legais e regulares.

Relatório de síntese da Comissão

1.23. Na introdução do relatório de síntese⁽¹⁸⁾ declara-se que, através da sua adopção, a Comissão assume uma responsabilidade política geral⁽¹⁹⁾ pela execução do orçamento da UE pelos seus Directores-Gerais e chefes de serviço. A Comissão constata que os Directores-Gerais conseguiram corrigir as deficiências em 25 % das reservas formuladas em 2009. Na sua opinião, estas melhorias dizem nomeadamente respeito ao cumprimento das regras de elegibilidade para as despesas declaradas pelos beneficiários.

1.24. A Comissão reconhece, porém, que é necessário introduzir novas melhorias, especialmente em certos domínios da gestão partilhada, e propõe medidas destinadas a resolver esses problemas, tais como:

- rever o Regulamento Financeiro e os regulamentos sectoriais para o período que se segue a 2013 tendo em vista melhorar a concepção dos sistemas de financiamento e reduzir o risco de erro, a carga administrativa para os beneficiários e outras partes interessadas e ainda os custos operacionais dos controlos,
- exercer com todo o rigor a sua função de supervisão e aplicar de forma sistemática e atempada os mecanismos de interrupção e de suspensão dos pagamentos, bem como as correcções financeiras, sempre que sejam detectadas deficiências graves dos sistemas de controlo,
- intensificar os esforços do domínio da Coesão no seu conjunto para dar resposta ao agravamento significativo, em comparação com 2009, da taxa de erro e do volume dos pagamentos incorrectos devido ao aumento do número de operações e dos montantes de despesas declaradas,

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.22. O parecer do auditor interno da Comissão abrange os sistemas de controlo que esta instituiu para dar resposta à questão da taxa de erro ao nível dos beneficiários.

Ao examinar os sistemas de controlo da Comissão, o auditor interno desta instituição procura assegurar-se de que cada serviço instituiu uma estratégia de controlo cujos custos dos controlos são proporcionais aos riscos de erro das operações subjacentes e é eficaz para evitar os erros nos pedidos apresentados pelos beneficiários e recuperar os montantes indevidamente pagos em caso de erro.

1.24.

- *Consultar a resposta ao ponto 1.37.*
- *De facto, a Comissão e os seus serviços exerceram a função de supervisão ao interromper 63 (49 FEDER e 14 FSE) prazos de pagamento e adoptar uma decisão de suspensão relativa ao programa operacional de 2007-2013, bem como cinco decisões de suspensão (FSE) relativas aos programas operacionais de 2000-2006, nos casos em que detectou deficiências ou irregularidades graves, até à aplicação das medidas correctivas adequadas pelos Estados-Membros. A Comissão mantém esta política rigorosa em 2011 e, no primeiro semestre do ano, procedeu à interrupção de 52 prazos de pagamento (40 relativos ao FEDER e 12 relativos ao FSE).*

⁽¹⁸⁾ «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Tribunal de Contas – Síntese dos resultados da gestão da Comissão em 2010», COM(2011) 323 final, de 1 de Junho de 2011.

⁽¹⁹⁾ Nos termos do artigo 317.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- modernizar as regras da UE relativas à adjudicação de contratos públicos, que constituem uma causa importante dos erros identificados, particularmente no domínio da Coesão ⁽²⁰⁾,
- continuar a melhorar a legibilidade e a comparabilidade dos relatórios anuais de actividades.

1.25. No seu relatório de síntese, a Comissão tomou nota destes relatórios dos gestores, declarando que «dão ao Colégio segurança no que diz respeito ao desempenho da governação e do controlo interno nos seus serviços e lhe conferem uma garantia razoável no que se refere à sua capacidade para realizar os seus objectivos» ⁽²¹⁾. No entanto, o Tribunal salienta que assinalou anteriormente questões ⁽²²⁾ que continuam sem solução:

- em diversos domínios, deverá ser alargado o âmbito ou a amplitude das reservas (ver pontos 1.20; 3.52-3.54; 4.45-4.46; 5.31-5.34; 6.46-6.47 e os anexos x.3 dos capítulos 2 a 7),
- as informações fornecidas pelos Estados-Membros sobre as recuperações e as retiradas continuam a estar incompletas ou ainda não foram auditadas e/ou validadas pela Comissão (ver **anexo 1.2**, ponto 3),
- a diferença entre os mecanismos de correcção financeira e as recuperações (as correcções financeiras são uma consequência das insuficiências detectadas nos sistemas de supervisão e de controlo, ao passo que as recuperações se referem aos pagamentos irregulares) e o seu impacto (as correcções financeiras são suportadas pelos contribuintes, ao passo que as recuperações são pagas pelos beneficiários individuais) ainda não é devidamente tomada em consideração (ver **anexo 1.2**, ponto 3).

⁽²⁰⁾ Ver Livro Verde sobre a modernização da política de contratos públicos da UE (Directivas 2004/18/CE e 2004/17/CE).

⁽²¹⁾ Ver ponto 2.3 do COM(2011) 323 final, de 1 de Junho de 2011.

⁽²²⁾ Ver ponto 1.31 do Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2009.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.25.

- A Comissão entende que o âmbito ou a amplitude das reservas são adequados (consultar as respostas aos pontos 1.19-1.20, 3.52 a 3.54, 4.46 e 5.33 a 5.34).
- Os dados relativos às recuperações estão incluídos na nota 6 às contas.

No que diz respeito à Coesão, para o período de programação de 2000-2006, a Comissão verifica que a informação apresentada para o encerramento dos programas é completa e fiável. Quanto ao período de programação de 2007-2013, a Comissão está a realizar um inquérito de auditoria específico sobre os sistemas dos Estados-Membros em matéria de recuperações, a fim de se assegurar da qualidade dos dados apresentados nas declarações anuais sobre recuperações e retiradas. Prevê-se que os primeiros resultados desta auditoria sejam tidos em consideração nos relatórios anuais de actividades de 2011.

- A Comissão apresenta as suas contas ao nível do orçamento da UE e considera que as recuperações são essenciais para a protecção do orçamento da UE. A Comissão está ciente de que a referência do Tribunal às recuperações se aplica ao nível dos beneficiários nos Estados-Membros e exige que os dados transmitidos façam referência a essas recuperações. No entanto, em domínios de gestão partilhada, a responsabilidade incumbe aos Estados-Membros, tal como se expõe nas respostas da Comissão ao ponto 1.39 do Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2009. Assim que um Estado-Membro reembolsa montantes indevidamente pagos (quer através de uma recuperação eficaz quer por compensação), a Comissão considera que o orçamento da UE está protegido. No entanto, os Estados-Membros são obrigados a recuperar os montantes indevidamente pagos sempre que tal seja possível e adequado.

IMPLICAÇÕES DE UM MAIOR RECURSO AOS PRÉ-FINANCIAMENTOS

1.26. Uma parte significativa dos pagamentos efectuados pela Comissão é constituída pela concessão de adiantamentos para custos que serão incorridos por organismos externos numa data posterior. Quando estes pagamentos são correctamente identificados como pré-financiamentos, não são tratados nas contas da União como despesas definitivas na data em que são efectuados. Ao invés, são registados como activos no balanço até se receber uma justificação dos custos incorridos (ou, com menor frequência, até ao encerramento da actividade prevista). Nessa base, a Comissão contabiliza a despesa correspondente na conta de resultados económicos e procede ao apuramento do montante inscrito no balanço.

1.27. Se os adiantamentos forem inscritos nas contas como despesas definitivas, não existe um registo contabilístico da necessidade de apresentar provas da utilização final dos fundos. É assim maior o risco de que a utilização dos fundos não seja justificada e que as irregularidades não sejam detectadas ou o sejam apenas com um atraso considerável, tornando ainda mais difícil recuperar os montantes pagos irregularmente.

Aumento substancial dos pré-financiamentos entre 2005 e 2010

1.28. O valor bruto registado de pré-financiamentos acumulados mais do que duplicou nos últimos seis anos (passando de 39 mil milhões para 84 mil milhões de euros, ver primeira linha do **quadro 1.3**). Quando do corte de operações⁽²³⁾, a Comissão estima igualmente as despesas incorridas no final do exercício pelos beneficiários cujos pedidos de pagamento ainda não foram recebidos. Estes custos a pagar (ver segunda linha do **quadro 1.3**) são deduzidos do valor bruto dos pré-financiamentos por liquidar correspondentes. O valor líquido dos pré-financiamentos daí resultante no balanço (ver terceira linha do **quadro 1.3**) aumentou também significativamente, mas a um ritmo mais lento (de 29 mil milhões para 49 mil milhões de euros).

1.27. Os serviços de contabilidade da Comissão prosseguem o seu trabalho de esclarecimento das questões relacionadas com a contabilização e o apuramento dos pré-financiamentos (consultar também a resposta ao ponto 1.37).

Não obstante a validade do princípio enunciado na segunda parte do parecer do Tribunal, convém notar que, por exemplo, no caso dos instrumentos de engenharia financeira (IEF), a base jurídica prevê que a verificação da elegibilidade das despesas efectuadas se faça apenas uma vez aquando do encerramento do programa, ou no final do período de programação (consoante o que ocorrer primeiro). Por conseguinte, seja qual for o tratamento contabilístico aplicado aos pagamentos efectuados pela Comissão aos Estados-Membros, só nessa altura serão detectadas eventuais irregularidades.

1.28. A Comissão está a monitorizar a situação no que diz respeito ao aumento dos montantes de pré-financiamento. Muitos destes aumentos justificam-se pela transição para um novo período de programação (2007-2013) e pelo pagamento dos pré-financiamentos ao abrigo da legislação em matéria de gestão partilhada. Todavia, os serviços de contabilidade da Comissão prosseguem os seus trabalhos com as direcções-gerais (DG) operacionais para tentar manter os montantes de pré-financiamento pendentes a um nível tão baixo quanto possível, se bem que tal possa por vezes colidir com a legislação subjacente.

⁽²³⁾ O corte de operações procura garantir que as receitas e as despesas são registadas de forma completa e exacta no período contabilístico correcto.

Quadro 1.3 — Evolução dos pré-financiamentos ⁽¹⁾ e respectivos custos a pagar entre 2005 e 2010 (em milhões de euros)

	31.12.2005	31.12.2006	31.12.2007	31.12.2008	31.12.2009	31.12.2010	Diferença de 2005 a 2010	
							Montante	em %
Total bruto dos pré-financiamentos (antes do corte de operações)	38 854	43 129	55 099	73 754	84 761	84 387	45 533	117 %
Custos a pagar	9 489	12 649	20 501	34 469	35 934	34 966	25 477	268 %
Total líquido dos pré-financiamentos (após o corte de operações)	29 365	30 480	34 598	39 285	48 827	49 421	20 056	68 %

(¹) Não estão incluídas despesas representando pré-pagamentos para Instrumentos de Engenharia Financeira no montante de 4 775 milhões de euros em 2010 e 2 153 milhões de euros em 2009 (ver pontos 1.31-1.33).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Dados incorrectos ou incompletos relativos aos pré-financiamentos*Falta de apuramento dos pré-financiamentos*

1.29. Embora possa sempre ser necessário recorrer a estimativas para apurar os pré-financiamentos, várias Direcções-Gerais dos domínios das políticas internas e das acções externas continuam a registar estimativas nas contas, mesmo quando aceitaram declarações de despesas como base adequada para proceder a novos pagamentos ao beneficiário (²⁴). O recurso a estimativas para os custos a pagar aumentou significativamente ao longo do tempo, tendo passado de menos de um quarto do montante adiantado em 2005 para quase metade em 2010 (ver segunda linha do **quadro 1.3**). O Tribunal manifestou a sua preocupação com o incremento desta prática (²⁵).

1.29. A Comissão compreende as preocupações do Tribunal neste domínio e tem vindo a envidar esforços para dar resposta a esta questão. No contexto da actual revisão do Regulamento Financeiro, a Comissão propôs que o apuramento periódico dos pré-financiamentos passe a ter carácter obrigatório.

Em virtude do risco de erro nas declarações de despesas não certificadas e/ou não auditadas, vários gestores orçamentais delegados mostram-se relutantes em fazer pagamentos com base nessas declarações. Por esse motivo, utilizam as declarações de despesas não certificadas e/ou não auditadas como um indicador do andamento da acção subvencionada e procedem ao pagamento de pré-financiamentos suplementares, a fim de garantir um fundo de tesouraria contínuo para pagamentos aos projectos subvencionados. O apuramento é, assim, adiado para o final do projecto.

É de assinalar que tanto a Comissão como os beneficiários/contratantes (sobretudo a nível das políticas internas e da ajuda externa) terão de enfrentar um desafio em termos de carga de trabalho administrativo a partir do momento em que os apuramentos regulares dos pré-financiamentos ganharem eficácia.

(²⁴) Ver ponto 1.28, primeiro travessão, do Relatório Anual relativo ao exercício de 2006; pontos 1.23, segundo travessão, 1.24, segundo travessão, e 1.26 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2007; ponto 1.14 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2008 e ponto 1.12 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2009.

(²⁵) No seu Parecer n.º 6/2010 sobre a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral da União Europeia, o Tribunal manifestou a sua preocupação quanto aos níveis muito elevados de pré-financiamentos não apurados e a necessidade de medidas nesta matéria.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Registo incompleto dos pré-financiamentos

1.30. Desde 2009, regista-se um aumento significativo dos pagamentos, sobretudo relativos a instrumentos de engenharia financeira (IEF), cuja justificação de custos e/ou actividade apenas se espera numa data posterior. A auditoria revelou um número considerável de casos em que, no início, a Comissão não registou devidamente os pagamentos como dando origem a um activo. Assim, em contradição com o princípio da substância sobre a forma ⁽²⁶⁾, as contas davam a impressão de que os destinatários justificaram integralmente a utilização dos fundos quando, na prática, esse não era o caso.

Instrumentos de engenharia financeira

1.31. As contribuições para os IEF constituem o elemento principal deste problema. Os regulamentos aplicáveis nos domínios da Coesão e do Desenvolvimento Rural ⁽²⁷⁾ prevêem a inclusão nas declarações de despesas dos pagamentos efectuados a partir dos programas operacionais para a constituição de fundos que apliquem os IEF ou contribuição para os mesmos. A Comissão adoptou a prática de contabilizar a integralidade dos montantes declarados pelos Estados-Membros como despesas na conta de resultados económicos, como se fossem o pagamento definitivo de um pedido.

1.30. Esta questão foi suscitada pela primeira vez no início de 2011. O quadro jurídico aplicável à gestão partilhada não exige que os montantes correspondentes pagos a título de adiantamento sejam solicitados à Comissão num mapa de custos separado, nem que se apresentem relatórios periódicos específicos sobre a sua utilização pelo beneficiário final. Consultar igualmente as respostas aos pontos 1.31 e 1.32.

1.31. Na ausência de qualquer informação sobre os pagamentos efectuados aos IEF, que, de acordo com a base jurídica aplicável, não é exigida aos Estados-Membros, a Comissão não tinha, inicialmente, outra opção senão a de considerar estes pagamentos como despesas.

Com base na informação que exigiu e obteve dos Estados-Membros em Junho de 2011, a Comissão tratou os pagamentos aos IEF como activos nas contas de 2010, incluindo os dados comparativos relativos a 2009. Ver as notas 2.5, 2.9, 2.10 e 3.4 às contas consolidadas, onde se facultam todas as informações pormenorizadas. Consultar também a resposta ao ponto 1.32.

⁽²⁶⁾ A Norma Internacional de Contabilidade do Sector Público (IPSAS) n.º 1 define este princípio da seguinte forma: «Para que a informação represente fidedignamente as operações e outros acontecimentos que tenha por fim representar, é necessário que estes sejam contabilizados e apresentados de acordo com a sua substância e a realidade económica e não meramente com a sua forma jurídica. A substância das operações ou outros acontecimentos nem sempre coincide com a sua forma jurídica» (*Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements 2011*, Volume 1, apêndice A, página 70). Ver igualmente o artigo 124.º do Regulamento Financeiro.

⁽²⁷⁾ Ver o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, secção 4, artigo 44.º (JO L 210 de 31.7.2010, p. 25) e o Regulamento (CE) n.º 1828/2006 da Comissão, secção 8, artigos 43.º a 46.º para o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão (JO L 371 de 27.12.2006, p. 1), bem como o Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, n.º 5 do artigo 71.º (JO L 277 de 21.10.2005, p. 1) e o Regulamento (CE) n.º 1974/2006 da Comissão, artigos 50.º a 52.º para o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (JO L 368 de 23.12.2006, p. 15).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.32. No entanto, em conformidade com os regulamentos sectoriais, as autoridades dos Estados-Membros apenas devem apresentar posteriormente (geralmente no final do período de programação) uma declaração final sobre a utilização destes adiantamentos sob a forma de empréstimos, garantias ou participações no capital concedidos aos destinatários finais. Por este motivo, em 2010, a Comissão não dispunha de dados exaustivos sobre os montantes efectivamente utilizados pelos IEF e só depois de este problema surgir no início de 2011 pôde reunir as informações necessárias junto dos Estados-Membros. Em consequência, cerca de 4,8 mil milhões de euros não foram contabilizados como pré-financiamentos no balanço das contas provisórias de 2010 ⁽²⁸⁾.

Outros regimes de ajuda

1.33. Além disso, um determinado número de outros regimes de ajuda permite que se efectuem adiantamentos de tesouraria aos beneficiários antes da apresentação das declarações de custos definitivas. Na prática, estes adiantamentos são também tratados como despesas definitivas. Por esse motivo, não são contabilizados nem inscritos no balanço. A Comissão tem dificuldade em quantificar o valor em causa.

Medidas tomadas pela Comissão

1.34. A Comissão procurou obter informações suficientes para as contas definitivas. Segundo as informações recebidas dos Estados-Membros no final de Junho de 2011, a contribuição da UE para os IEF elevava-se a 6,4 mil milhões de euros. Com base na estimativa dos montantes não utilizados pelos IEF à data de 31 de Dezembro de 2010, os ajustamentos mais significativos a efectuar consistiram numa reclassificação das despesas em activos nas contas de 2009 e 2010 (ver notas 2.5, 2.9, 2.10 e 3.4 às contas de 2010, que explicam os ajustamentos efectuados).

Conclusões e recomendações

1.35. A Comissão corrigiu problemas materiais referentes à exaustividade dos pré-financiamentos através de ajustamentos e registos contabilísticos efectuados no corte de operações (ver ponto 1.34). Ainda assim, a falta de informação actual sobre os fundos da UE efectivamente utilizados pelos Estados-Membros reduz significativamente a utilidade das informações contabilísticas para a gestão, designadamente para a Comissão no âmbito das suas atribuições de execução do orçamento.

⁽²⁸⁾ Este montante é constituído por pré-financiamentos a longo prazo (3 820 milhões de euros) e a curto prazo (955 milhões de euros).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.32. *Convém notar que a informação exigida e obtida dos Estados-Membros não diz respeito aos montantes efectivamente gastos pelos IEF mas sim aos montantes concedidos a estes instrumentos. Tendo em conta o critério de custo-benefício, a Comissão fez uma estimativa dos montantes por utilizar numa base linear e reclassificou-os como activos.*

Os activos, que ascendem a 4,8 mil milhões de EUR, estarão integralmente depreciados no final de 2015, em virtude da aplicação da actual base jurídica.

Consultar também a resposta ao ponto 4.32.

1.33. *No que diz respeito aos IEF supramencionados, em matéria de regimes de ajuda, a base jurídica também não prevê que se apresentem relatórios específicos sobre os montantes pagos e a utilização dada aos mesmos. Até ao momento, a Comissão tem indicações de que, ao abrigo dos regimes de ajuda, os adiantamentos são pagos por um período mais curto que os IEF. Os movimentos inerentes à actividade normal e à demora em declarar as despesas efectivamente incorridas dificultam a quantificação do impacto financeiro desses adiantamentos.*

Consultar também a resposta ao ponto 1.36.

1.35. *A Comissão chama a atenção para o volume e a importância dos dados recolhidos sobre as contribuições pagas aos IEF, uma vez que tal constitui um passo importante para obter informações contabilísticas mais precisas.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.36. A Comissão necessita de tomar medidas suplementares para garantir que as informações necessárias estão disponíveis, que as operações são tratadas de forma coerente nas contas e que todas as Direcções-Gerais têm uma contabilidade completa, exacta e actualizada.

1.37. Devido ao maior recurso aos pré-financiamentos no orçamento da UE e aos novos tipos de instrumentos financeiros, a Comissão deve rever sem demora a regra contabilística aplicável para fornecer orientações adequadas sobre a contabilização e o apuramento dos pré-financiamentos. Essa revisão deve ser acompanhada de um reforço da supervisão ⁽²⁹⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.36. O tratamento contabilístico aplicado foi coerente nas quatro DG de gestão partilhada e conforme à base jurídica. Note-se que, nesta fase, não seria viável mudar o tratamento aplicado aos mapas de custos apresentados pelos Estados-Membros. A Comissão continuará, assim, a fazer uma estimativa dos montantes por utilizar no final do ano e a proceder ao necessário ajustamento contabilístico.

Há que ter em conta a eficiência de custos, uma vez que a Comissão deve evitar que a elaboração dos relatórios sobre adiantamentos exigida aos beneficiários se torne demasiado complexa e consuma os recursos de todas as partes envolvidas.

Neste sentido, a Comissão já propôs uma alteração da actual base jurídica sectorial no regulamento relativo aos fundos estruturais. Pretende ainda introduzir disposições adequadas nas propostas de futuras bases jurídicas.

1.37. A Comissão assinala que é necessário distinguir entre o pré-financiamento concedido ao abrigo das políticas internas e da ajuda externa e os pré-pagamentos efectuados no âmbito da gestão partilhada, sobretudo no que diz respeito aos instrumentos de engenharia financeira.

A Comissão salienta igualmente que tratar do apuramento dos pré-financiamentos antes dos pagamentos finais não é uma mera questão de orientação contabilística. Na prática, implica o reembolso dos mapas de custos intercalares em relação aos quais é necessário verificar, em primeiro lugar, o grau de cumprimento das regras de elegibilidade complexas. Isto não é viável sem um aumento considerável da carga de trabalho administrativa, tanto para os beneficiários como para os serviços da Comissão.

Além disso, implicaria alterações ao Regulamento Financeiro e à legislação sectorial que, actualmente, permitem a concessão de pré-financiamentos sucessivos com base no andamento das acções subvencionadas. No contexto da revisão do artigo aplicável do Regulamento Financeiro, a Comissão propôs já que o apuramento periódico dos pré-financiamentos passe a ter carácter obrigatório.

Por último, a Comissão assinala que os seus serviços de contabilidade facultaram orientações e formação e organizaram seminários sobre pré-financiamento no decurso de 2010 e 2011, acções estas que serão prosseguidas.

⁽²⁹⁾ Ver igualmente o ponto 1.43 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2008.

GESTÃO ORÇAMENTAL

1.38. Esta secção apresenta uma síntese da execução do orçamento geral da UE em 2010.

Dotações orçamentais para autorizações e para pagamentos

1.39. O total das dotações disponíveis em 2010, tendo em conta as dotações transitadas⁽³⁰⁾, as receitas afectadas⁽³¹⁾ e os orçamentos rectificativos⁽³²⁾, eleva-se a 147,3 mil milhões de euros para as autorizações e a 130,5 mil milhões de euros para os pagamentos, o que representa um aumento de 0,9 % e de 4,8 % respectivamente face ao total de dotações disponíveis em 2009 (ver **gráficos III e IV do anexo** ao presente relatório anual).

1.40. As dotações de autorização orçamentais do exercício superaram em 0,6 mil milhões de euros o limite previsto no quadro financeiro, devido à utilização de fundos para os quais essa superação era permitida⁽³³⁾. O total das dotações de pagamento permaneceu inferior ao limite em 11,4 mil milhões de euros.

Taxas de execução orçamental

1.41. A Comissão elabora uma série de documentos que apresentam nomeadamente as seguintes informações sobre a execução do orçamento da União Europeia⁽³⁴⁾:

- o excedente orçamental no final de 2010 elevava-se a 4,5 mil milhões de euros (2,3 mil milhões de euros em 2009),
- as taxas de utilização das autorizações e dos pagamentos foram de 99 % e 97 % respectivamente em 2010,

1.41.

⁽³⁰⁾ As dotações transitadas de 2009 ascendem a 0,3 mil milhões de euros para as autorizações e a 1,8 mil milhões de euros para os pagamentos.

⁽³¹⁾ As receitas afectadas em 2010 (ver igualmente nota de rodapé 35) ascendem a 5,4 mil milhões de euros para as autorizações e a 5,8 mil milhões de euros para os pagamentos.

⁽³²⁾ Os oito orçamentos rectificativos aprovados em 2010 resultaram num aumento global de 99 milhões de euros das dotações para autorizações e num aumento de 19 milhões de euros das dotações para pagamentos.

⁽³³⁾ Nos termos do Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão sobre a disciplina orçamental e a boa gestão financeira (JO C 139 de 14.6.2006, p. 1), certas dotações de autorização inscritas no orçamento, como a Reserva para Ajudas de Emergência, o Fundo de Solidariedade da União Europeia e o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização, podem superar o limite.

⁽³⁴⁾ As informações pormenorizadas sobre a execução orçamental em 2010 figuram na Parte II das contas anuais da União Europeia, exercício de 2010, nos documentos da Comissão (Direcção-Geral do Orçamento): Relatório sobre a gestão orçamental e financeira que acompanha as contas da Comunidade — exercício de 2010, bem como no relatório sobre a Análise da execução orçamental dos Fundos Estruturais e de Coesão em 2010.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- autorizações pendentes acumuladas no valor de 3,3 mil milhões de euros foram anuladas em 2010 (1,9 mil milhões de euros em 2009). O aumento destas anulações regista-se principalmente no título 04 – Emprego e Assuntos Sociais (1,4 mil milhões de euros),
- dotações de pagamento por utilizar no montante de 1,5 mil milhões de euros (excluindo as receitas afectadas ⁽³⁵⁾) foram transitadas de 2010 para 2011,
- nos domínios de intervenção Agricultura e Desenvolvimento Rural (título 05), Coesão (títulos 04 e 13) e Assuntos Marítimos e Pescas (título 11), a taxa global de utilização das dotações de pagamento foi de 98 %,
- no domínio de intervenção Política Regional, as dotações de pagamento foram superiores ao previsto (106 % do orçamento inicial). Esta diferença foi financiada por transferências no montante de 1,8 mil milhões de euros sobretudo a partir dos títulos 04 (Emprego e Assuntos Sociais) e 05 (Agricultura e Desenvolvimento Rural), nos quais os pagamentos foram inferiores ao esperado devido à interrupção e suspensão de pagamentos no âmbito do Fundo Social Europeu (taxa de execução de 88 %), a pedidos de montantes menos elevados no domínio do Desenvolvimento Rural (taxa de execução de 94 %) ou à lentidão do encerramento dos programas ⁽³⁶⁾.

1.42. Durante o exercício de 2010, foram alterados os regulamentos aplicáveis ⁽³⁷⁾ para permitir o pagamento de pré-financiamentos suplementares às acções estruturais no período 2007-2013. Com base nos regulamentos assim alterados, foram pagos adiantamentos suplementares no montante de 371 milhões de euros a título do Fundo Social Europeu, 404 milhões de euros a título do Fundo de Coesão e 0,8 milhões de euros a título do Fundo Europeu das Pescas aos Estados-Membros particularmente afectados pela crise económica. No caso da Agricultura e Desenvolvimento Rural, foram pagos aos Estados-Membros pré-financiamentos suplementares no montante de 401 milhões de euros durante o exercício de 2010 sem uma base jurídica adequada. O montante em questão é mencionado no capítulo 3 como um erro de legalidade e regularidade ⁽³⁸⁾.

⁽³⁵⁾ As receitas afectadas incluem, nomeadamente, os reembolsos provenientes da recuperação de montantes pagos indevidamente, que são reafectados à sua rubrica orçamental de origem, contribuições dos membros da EFTA em reforço de certas rubricas orçamentais ou receitas provenientes de terceiros, nos casos em que foram celebradas convenções que impliquem uma contribuição financeira para as actividades da UE.

⁽³⁶⁾ Relatório sobre a gestão orçamental e financeira que acompanha as contas da UE — exercício de 2010.

⁽³⁷⁾ Regulamento (CE) n.º 1198/2006 do Conselho (JO L 223 de 15.8.2006, p. 1) e Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

⁽³⁸⁾ Ver pontos 3.13, 3.15 e 3.22.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- Em 2010, a DG EMPL recebeu os pedidos finais relativos ao período de programação de 2000-2006 do FSE. Para os programas relativamente aos quais o montante total declarado foi inferior à programação financeira, a DG EMPL anulou as autorizações excedentárias ainda por liquidar (APL).
- A execução do FSE em 2010 foi de apenas 88 % devido a alguns pagamentos bloqueados na sequência da detecção de deficiências sistémicas ou irregularidades graves aquando das auditorias realizadas a determinados programas de 2000-2006 (suspensões de pagamentos) e de 2007-2013 (interrupções de pagamento). Quanto a determinados programas espanhóis, franceses e italianos de 2000-2006, relativamente aos quais foram transitadas dotações de pagamento de 2009 para 2010 que, nesta fase, continuam bloqueadas, os procedimentos de suspensão e correcção financeira serão assimilados aos pagamentos finais processados no contexto das declarações de encerramento de 2000-2006 (todos os casos com excepção de um). Em conformidade com o Regulamento Financeiro, as dotações transitadas não podem ser transferidas para outra rubrica orçamental, pelo que estas continuaram por utilizar em 2010.

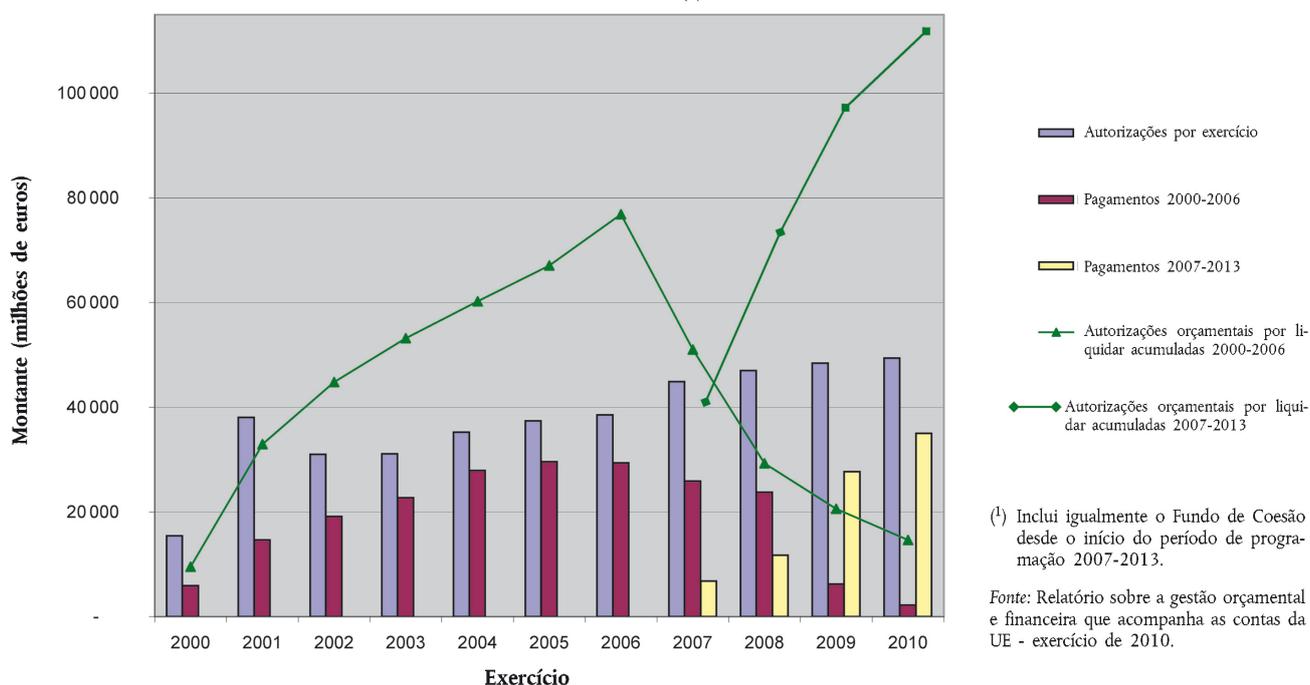
1.42. Os adiantamentos no montante de 401 milhões de EUR concedidos ao desenvolvimento rural não constituem pagamentos irregulares aos beneficiários finais. Além disso, está em curso a recuperação dos montantes em causa, que será concluída no final de 2011.

Autorizações orçamentais por liquidar

1.43. O volume das autorizações orçamentais por liquidar, que representam autorizações em aberto que ainda não deram origem a pagamentos nem foram anuladas ⁽³⁹⁾, aumentou 17 mil milhões de euros (9,7 %), passando a perfazer 194 mil milhões de euros, principalmente nos domínios de intervenção financiados através de dotações diferenciadas ⁽⁴⁰⁾. Representam o equivalente a 2,2 anos de autorizações diferenciadas ou 2,8 anos de pagamentos diferenciados à taxa de execução de 2010 nos respectivos domínios de intervenção.

1.43-1.44. As autorizações por liquidar decorrem da gestão normal dos programas plurianuais e do aumento do nível global das novas autorizações. No que diz respeito aos fundos estruturais, o nível das APL é controlado pela regra $N+2/N+3$ definida nos regulamentos aplicáveis. De acordo com esta regra, o nível previsto de APL deve ser equivalente a 2 ou 3 anos de autorizações. Por conseguinte, na sua maioria, as actuais autorizações por liquidar são «normais» à luz das regras subjacentes. Além disso, a autoridade orçamental toma conhecimento, todos os anos, de autorizações por liquidar potencialmente anómalas. A Comissão controla as autorizações que devem ser anuladas.

Gráfico 1.2 — Evolução das autorizações por liquidar acumuladas nos domínios dos Fundos Estruturais 2000-2006 e da Coesão 2007-2010 ⁽¹⁾



⁽³⁹⁾ As autorizações orçamentais por liquidar são uma consequência directa das despesas diferenciadas, uma vez que são necessários vários anos para concluir os programas de despesas e que as autorizações são concedidas vários anos antes de serem efectuados os pagamentos correspondentes. Como as autorizações são liquidadas quando os pagamentos são efectuados, o facto de as primeiras serem bastante superiores aos segundos resulta a longo prazo numa inevitável acumulação de autorizações por liquidar, repetindo-se esta situação de ano para ano.

⁽⁴⁰⁾ O orçamento distingue dois tipos de dotações: não diferenciadas e diferenciadas. As dotações não diferenciadas servem para financiar as operações que têm um carácter anual, por exemplo as despesas administrativas. As dotações diferenciadas foram introduzidas para gerir as operações plurianuais, podendo os pagamentos correspondentes ser efectuados durante o ano da autorização e nos anos seguintes. As dotações diferenciadas são principalmente utilizadas no âmbito dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.44. A maioria das autorizações por liquidar regista-se no grupo de políticas Coesão (ver **gráfico 1.2**). Neste domínio, as autorizações por liquidar ascenderam a 128 mil milhões de euros ⁽⁴¹⁾ (cerca de 66 % do montante total), o que representa 2,6 anos de autorizações ou 3,4 anos de pagamentos à taxa de execução de 2010. A grande maioria destas autorizações por liquidar (113,2 mil milhões de euros, ou seja 88 % do montante total) corresponde ao período 2007-2013 em curso, o que mostra o impacto dos esforços empreendidos para efectuar pagamentos antes de as autorizações por liquidar correspondentes ficarem sujeitas à regra de anulação automática (regra $n+2$ /regra $n+3$ ⁽⁴²⁾).

⁽⁴¹⁾ Relativamente à Coesão, ver o «Relatório sobre a gestão orçamental e financeira que acompanha as contas da UE – exercício de 2010», p. 23 e 36-41.

⁽⁴²⁾ A data-limite $n+2/n+3$ prevê a anulação automática de todos os fundos não desembolsados ou não cobertos por um pedido de pagamento nos dois/três anos seguintes ao ano de afectação. No âmbito do terceiro pacote de «medidas de simplificação», a regra $n+2/n+3$ foi alterada pela última vez para as autorizações de 2007 relativas à Coesão [ver Regulamento (CE) n.º 1083/2006, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) n.º 539/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 158 de 24.6.2010, p. 1)]. Contudo, não se registou um impacto significativo na taxa de utilização das dotações de pagamento.

ANEXO 1.1

ABORDAGEM E METODOLOGIA DA AUDITORIA

PARTE 1 – Abordagem e metodologia da auditoria no que respeita à fiabilidade das contas

1. Para avaliar se as contas consolidadas, que são constituídas pelas demonstrações financeiras consolidadas e pelos mapas consolidados sobre a execução do orçamento ⁽¹⁾, reflectem fielmente, em todos os aspectos materialmente relevantes, a situação financeira da União Europeia, bem como os resultados das suas operações e fluxos de caixa no final do exercício, os principais critérios de avaliação são:

- a) *Legalidade e regularidade*: as contas são elaboradas em conformidade com as normas e estão disponíveis dotações orçamentais;
- b) *Exaustividade*: todas as operações referentes às receitas e às despesas e todos os elementos do activo e do passivo (incluindo os elementos extra-patrimoniais) referentes ao período são contabilizados;
- c) *Realidade das operações e existência dos activos e dos passivos*: cada operação referente às receitas e às despesas é justificada por um acontecimento que diga respeito à entidade e ao período em questão; os elementos do activo e do passivo existem à data da elaboração do balanço e pertencem à entidade auditada;
- d) *Medição e valorização*: as operações referentes às receitas e às despesas e os activos e passivos são contabilizados por um valor adequado, tendo em conta o princípio da prudência;
- e) *Apresentação das informações*: as operações referentes às receitas e às despesas e os activos e passivos são divulgados e descritos em conformidade com as normas e convenções contabilísticas aplicáveis e o princípio da transparência.

2. A auditoria consiste nos seguintes elementos de base:

- a) Actualização da avaliação do ambiente de controlo contabilístico;
- b) Verificação do funcionamento dos principais procedimentos contabilísticos e do processo de encerramento no final do exercício;
- c) Controlos analíticos (coerência e razoabilidade) dos principais dados contabilísticos;
- d) Análises e reconciliações das contas e/ou dos saldos;
- e) Testes substantivos relativos a autorizações, pagamentos e determinados elementos do balanço com base em amostras representativas.

PARTE 2 – Abordagem e metodologia da auditoria no que respeita à regularidade das operações

3. O método adoptado pelo Tribunal para a auditoria da regularidade das operações subjacentes às contas consiste em:

- testes directos das operações em cada domínio de receitas ou despesas (ver **quadro 1.1**), de modo a determinar o seu grau de regularidade,
- avaliação da eficácia dos sistemas de supervisão e de controlo para garantir a regularidade das operações.

4. Estes procedimentos são completados por provas provenientes dos trabalhos de outros auditores (quando pertinentes) e por um exame das tomadas de posição da Comissão.

Testes das operações efectuados pelo Tribunal

5. Os testes directos das operações em cada apreciação específica (capítulos 2 a 7) baseiam-se numa **amostra representativa** das receitas (no caso das receitas) e dos pagamentos retirada do grupo de políticas em questão ⁽²⁾. Estes testes permitem obter uma estimativa estatística do grau de irregularidade das operações na referida população.

⁽¹⁾ Incluindo as notas explicativas.

⁽²⁾ Complementarmente, é retirada uma amostra horizontal representativa das autorizações, que é submetida a testes de conformidade com as regras e a regulamentação aplicáveis.

6. Para determinar o tamanho das amostras necessário para obter um resultado fiável, o Tribunal recorre a um **modelo de garantia de auditoria**, o que implica uma apreciação do risco de ocorrência de erros nas operações (risco inerente) e do risco de que os sistemas de supervisão e de controlo não evitem ou não detectem e corrijam esses erros (risco de controlo).

7. Os testes das operações implicam um **exame pormenorizado** de cada operação seleccionada pelas amostras, incluindo verificar se o pedido ou o pagamento foi correctamente calculado e cumpre as regras e a regulamentação aplicáveis. O Tribunal retira uma amostra das operações registadas nas contas orçamentais, segue o percurso do pagamento até ao destinatário final (por exemplo, um agricultor, o organizador de uma acção de formação ou o promotor de um projecto de ajuda ao desenvolvimento) e testa em cada nível a conformidade com as condições aplicáveis. Quando a operação (em qualquer um dos níveis) não é correctamente calculada ou não cumpre uma disposição regulamentar ou contratual, considera-se que está afectada por um **erro**.

Avaliação e apresentação dos resultados dos testes das operações pelo Tribunal

8. A ocorrência de **erros** nas operações depende de uma variedade de factores e reveste-se de formas diferentes consoante a natureza da infracção e da regra ou obrigação contratual específica objecto do incumprimento. Os erros registados em cada operação nem sempre afectam o montante total pago.

9. O Tribunal **classifica os erros** em função:

- de serem *quantificáveis* ou *não quantificáveis*, dependendo da possibilidade de aferir a parte afectada por erros do montante recebido ou financiado pelo orçamento da UE,
- da sua *natureza*, especialmente a *elegibilidade* (o pagamento não cumpre as regras de elegibilidade), a *realidade das operações* (reembolso de um custo que não se prova ter sido efectuado) ou a *exactidão* (pagamento incorrectamente calculado).

10. A adjudicação de contratos públicos constitui um domínio em que o Tribunal frequentemente encontra erros. A legislação da UE nesta matéria consiste essencialmente numa série de requisitos processuais. Para respeitar o princípio fundamental da concorrência previsto no Tratado, os contratos têm de ser publicitados, as propostas avaliadas segundo critérios definidos, os contratos não podem ser artificialmente divididos para não ultrapassarem os limiares, etc.

11. Para efeitos da sua auditoria, o Tribunal atribui um valor ao incumprimento dos requisitos processuais. Assim sendo, o Tribunal:

- a) Considera «graves» os erros que impedem a realização dos objectivos das regras aplicáveis à adjudicação de contratos públicos: concorrência leal e atribuição do contrato ao proponente mais qualificado ⁽³⁾;
- b) Quantifica o impacto das infracções «graves» às regras aplicáveis à adjudicação de contratos públicos, considerando que afectam o valor total do pagamento relativo ao contrato – erro quantificável de 100 % ⁽⁴⁾;
- c) Trata os erros menos graves que não afectam o resultado do concurso como erros não quantificáveis ⁽⁵⁾.

Quando decide que resposta dar à má aplicação das regras em matéria de adjudicação de contratos públicos, o modo de quantificação utilizado pelo Tribunal pode diferir do utilizado pela Comissão ou pelos Estados-Membros.

12. O Tribunal indica a **frequência** de ocorrência dos erros apresentando a proporção da amostra afectada por erros quantificáveis e não quantificáveis, que revela o provável grau de incidência dos erros na totalidade do grupo de políticas. Estas informações são fornecidas nos anexos x.1 dos capítulos 2 a 7 quando existem erros materiais.

13. Com base nos erros que quantificou e recorrendo a técnicas estatísticas correntes, o Tribunal estima a **taxa de erro mais provável** (*Most Likely Error* - MLE) em cada apreciação específica e para as despesas do orçamento no seu conjunto. O erro mais provável é a média ponderada das taxas de erro em percentagem encontradas na amostra ⁽⁶⁾. O Tribunal estima igualmente, de novo recorrendo a técnicas estatísticas correntes e com um grau de confiança de 95 %, o intervalo no qual se situa a taxa de erro que afecta a população objecto de cada apreciação específica (bem como em relação às despesas no seu conjunto). Trata-se do intervalo entre o limite inferior de erro (*Lower Error Limit* - LEL) e o limite superior de erro (*Upper Error Limit* - UEL) ⁽⁷⁾ (ver ilustração em seguida).

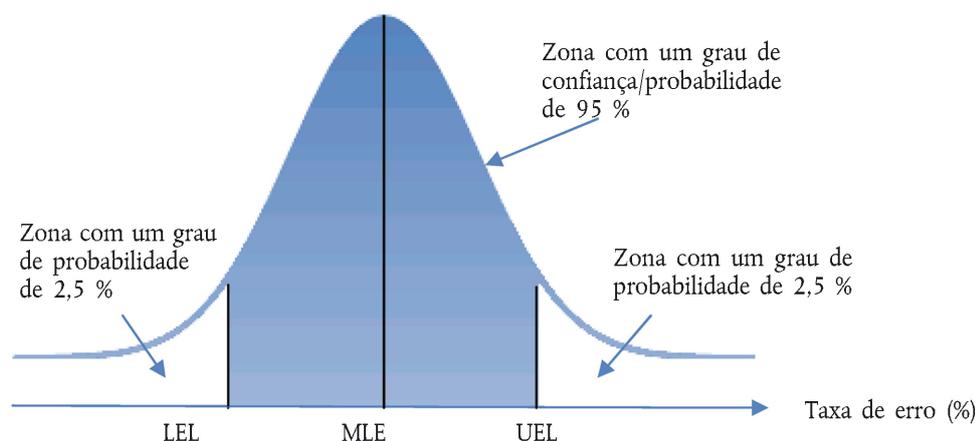
⁽³⁾ Existem essencialmente dois sistemas de adjudicação: à proposta mais baixa ou à proposta mais vantajosa.

⁽⁴⁾ Exemplos de erros quantificáveis: inexistência ou restrição da concorrência (excepto nos casos em que o quadro jurídico explicitamente o permita) para o contrato principal ou um contrato adicional, avaliação incorrecta das propostas com incidência no resultado do concurso, alteração substancial do âmbito do contrato e repartição dos contratos por diferentes obras com a mesma função económica. O Tribunal utiliza globalmente uma abordagem diferente no caso de má aplicação das directivas sobre a adjudicação de contratos públicos pelas instituições da UE, em virtude de os contratos em questão geralmente permanecerem válidos. Esses erros não são quantificados na declaração de fiabilidade.

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

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

⁽⁷⁾ $LEL = MLE - t_{n,95\%} \times \frac{s}{\sqrt{n}}$ e $UEL = MLE + t_{n,95\%} \times \frac{s}{\sqrt{n}}$, em que *t* é o factor de distribuição *t*, *n* o tamanho da amostra e *s* o desvio-padrão dos erros em percentagem.



14. A percentagem da zona sombreada por baixo da curva indica a probabilidade de a taxa de erro real se situar entre os limites inferior e superior de erro.

15. Quando planeia os seus trabalhos de auditoria, o Tribunal procura aplicar procedimentos que lhe permitam comparar a taxa de erro estimada na população com um **nível de materialidade** de 2 % estabelecido na fase de planificação. O Tribunal aprecia os seus resultados de auditoria em função deste nível de materialidade e tem em consideração a natureza, o montante e o contexto dos erros para formular a sua opinião de auditoria.

Avaliação dos sistemas e apresentação dos resultados pelo Tribunal

16. Os **sistemas de supervisão e de controlo** são estabelecidos pela Comissão, e pelos Estados-Membros e Estados beneficiários no caso da gestão partilhada ou descentralizada, para gerir os riscos a que está exposto o orçamento, incluindo a regularidade das operações. Por conseguinte, a avaliação da eficácia dos sistemas para garantir a regularidade é um procedimento de auditoria fundamental e particularmente útil para formular recomendações de melhorias.

17. Os grupos de políticas e as receitas estão sujeitos a uma multiplicidade de sistemas diferentes. Por conseguinte, o Tribunal selecciona geralmente uma amostra de sistemas a examinar em cada ano. Os resultados das **avaliações dos sistemas** são apresentados sob a forma de um quadro intitulado «*Resultados da avaliação dos sistemas*» que figura nos anexos x.2 dos capítulos 2 a 7. Os sistemas são classificados como sendo *eficazes* para reduzir o risco de ocorrência de erros nas operações, *parcialmente eficazes* (quando algumas insuficiências afectam a eficácia operacional) ou *ineficazes* (quando as insuficiências são generalizadas, comprometendo assim totalmente a eficácia operacional).

18. Além disso, quando dispõe de provas para a fundamentar, o Tribunal efectua uma **avaliação global** dos sistemas do grupo de políticas (igualmente apresentada nos anexos x.2 dos capítulos 2 a 7), que tem em consideração quer a avaliação dos sistemas seleccionados quer os resultados dos testes das operações.

Avaliação das tomadas de posição da Comissão pelo Tribunal e comunicação dos resultados

19. Como exigido pelas normas internacionais de auditoria, a Comissão apresenta ao Tribunal uma declaração confirmando que assumiu as suas responsabilidades e divulgou todas as informações que podem ser pertinentes para o auditor. A Comissão confirma designadamente ter comunicado todas as informações relativas à avaliação do risco de fraude, todos os casos de fraude ou fraude presumida de que tem conhecimento e todos os casos substanciais de incumprimento das leis e regulamentos.

20. Além disso, nos capítulos 2 a 7 são avaliados os relatórios anuais de actividades das Direcções-Gerais em questão. Estes relatórios comunicam a realização dos objectivos das políticas e a forma como os sistemas de gestão e de controlo em vigor garantem a regularidade das operações e a boa utilização dos recursos. Cada relatório anual de actividades é acompanhado por uma declaração do Director-Geral indicando, entre outros elementos, em que medida os recursos foram utilizados para os fins previstos e os procedimentos de controlo asseguram a regularidade das operações⁽⁸⁾.

21. O Tribunal avalia os relatórios anuais de actividades e as declarações correspondentes para determinar em que medida dão uma imagem correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade das operações. O Tribunal comunica os resultados desta avaliação na secção «*Fiabilidade das tomadas de posição da Comissão*» dos capítulos 2 a 7 e, caso existam constatações significativas, por meio de uma observação após as conclusões sobre a regularidade das operações e a eficácia dos sistemas.

⁽⁸⁾ Estão disponíveis mais informações sobre estes processos, bem como ligações para os relatórios mais recentes em http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/index_en.htm.

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

22. O Tribunal chega às suas opiniões sobre a regularidade das operações subjacentes às contas da União Europeia, que figuram na declaração de fiabilidade, com base no conjunto dos trabalhos de auditoria que relata nos capítulos 2 a 7 do presente relatório e que incluem uma avaliação da extensão dos erros. O exame dos resultados dos testes das operações de despesas é fundamental. No conjunto, segundo a melhor estimativa do Tribunal, o montante global das despesas de 2010 está afectado por uma taxa de erro de 3,7 %. O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95 %, que a taxa de erro na população se situe entre 2,6 % e 4,8 %. A taxa de erro constatada nos diferentes domínios de intervenção varia, conforme descrito nos capítulos 3 a 7. O Tribunal avaliou o erro como sendo generalizado – extensivo à maioria dos domínios de despesas. O Tribunal formula uma opinião global sobre a regularidade das autorizações com base numa amostra horizontal suplementar.

Irregularidade ou fraude

23. Na sua grande maioria, os erros decorrem da má aplicação ou da má compreensão das regras, frequentemente complexas, dos regimes de despesas da UE. Se o Tribunal tiver razões para suspeitar da existência de uma actividade fraudulenta, comunica-o ao OLAF (Organismo Europeu de Luta Antifraude), que é responsável pela realização dos devidos inquéritos. De facto, o Tribunal comunica cerca de três casos por ano ao OLAF, com base nos seus trabalhos de auditoria.

SEGUIMENTO DAS OBSERVAÇÕES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES RELATIVAS À FIABILIDADE DAS CONTAS

Observações formuladas em exercícios anteriores	Progressos realizados	Resposta da Comissão	Análise do Tribunal
<p>1. Declaração do contabilista da Comissão</p> <p>Na sua declaração sobre as contas consolidadas, o contabilista da Comissão salientou que os contabilistas de algumas entidades consolidadas tinham omitido ou alterado as suas declarações. Em especial, não tinham sido facultadas as informações exigidas sobre a validação dos sistemas contabilísticos e sistemas locais.</p>	<p>Declaração do contabilista da Comissão</p> <p>Em relação às contas consolidadas de 2010, o contabilista da Comissão:</p> <ul style="list-style-type: none"> — declara que os sistemas contabilísticos e/ou locais de quatro agências e de duas empresas comuns consolidadas pela primeira vez não foram validados, ou foram-no apenas em parte e salienta que estas validações são da responsabilidade dos respectivos contabilistas, — nota que uma agência de execução utilizou o modelo do ano anterior para elaborar a sua declaração de gestão, pelo que faltam alguns elementos acrescentados mais recentemente. <p>No entanto, o contabilista da Comissão sublinha que, no seu entender, estes aspectos não têm uma incidência materialmente relevante nas contas da Comissão.</p>	<p>Declaração do contabilista da Comissão</p> <p><i>A ausência de validações assinalada não se repercute na fiabilidade das contas.</i></p>	<p>Declaração do contabilista da Comissão</p> <p>O Tribunal teve em conta a garantia global fornecida pela declaração do contabilista da Comissão e acompanhará, nas suas auditorias futuras, as questões específicas detectadas.</p>
<p>2. Pré-financiamento, credores e corte de operações</p> <p>No que respeita aos pré-financiamentos, aos credores e ao respectivo corte de operações, o Tribunal detectou erros contabilísticos cujo impacto financeiro global não é materialmente relevante mas cuja frequência é elevada. Esta situação sublinha a necessidade de novas melhorias dos dados contabilísticos de base ao nível de determinadas Direcções-Gerais.</p>	<p>Pré-financiamento, credores e corte de operações</p> <p>A Comissão prosseguiu os seus esforços para melhorar a exactidão dos seus dados contabilísticos por meio de acções em curso, como o projecto sobre a qualidade contabilística e a validação dos sistemas locais.</p>	<p>Pré-financiamento, credores e corte de operações</p> <p><i>Ver resposta da Comissão ao n.º 1.29.</i></p> <p><i>A Comissão continuará a trabalhar para melhorar a exactidão dos dados contabilísticos através de acções em curso como os projectos de qualidade contabilística.</i></p>	<p>Pré-financiamento, credores e corte de operações</p> <p>O Tribunal continuará a acompanhar as questões detectadas.</p>

Observações formuladas em exercícios anteriores	Progressos realizados	Resposta da Comissão	Análise do Tribunal
<p>No que respeita à contabilização dos pré-financiamentos, o Tribunal observou igualmente os seguintes problemas:</p> <ul style="list-style-type: none"> — o apuramento dos pré-financiamentos por liquidar nem sempre é correctamente efectuado. Uma série de apuramentos não foi realizada ou foi contabilizada por montantes incorrectos, — algumas Direcções-Gerais não processam as informações disponíveis sobre os progressos realizados e respectivos custos, nem apuram os pré-financiamentos correspondentes de acordo com este processo, utilizando antes aproximações quando determinam o corte de operações. <p>Além disso, algumas Direcções-Gerais não cumprem a obrigação de registar as facturas e declarações de custos no prazo de cinco dias úteis após a sua recepção.</p>	<p>Apesar dos esforços dos serviços do contabilista para melhorar a situação, o Tribunal constatou que várias Direcções-Gerais dos domínios das políticas internas e das acções externas continuam a registar estimativas nas contas, mesmo quando dispõem de uma base adequada para apurar os pré-financiamentos correspondentes (ver ponto 1.29).</p> <p>A auditoria efectuada pelo Tribunal a amostras representativas dos pré-financiamentos e das facturas/declarações de custos revelou novamente erros cujo impacto financeiro global não é materialmente relevante, mas cuja frequência é elevada. Por isso, a Comissão deve prosseguir os esforços no sentido de melhorar os dados contabilísticos de base ao nível de determinadas Direcções-Gerais.</p> <p>Apesar das melhorias verificadas no tempo necessário para registar as novas declarações de custos, algumas Direcções-Gerais ainda não cumprem cabalmente a obrigação de o fazer prontamente.</p>		<p>Além disso, surgiu uma nova questão na auditoria de 2010, que se refere a um número significativo de casos em que, no início, a Comissão não registou devidamente os pagamentos como dando origem a um activo (por exemplo, instrumentos de engenharia financeira). Esta questão foi tratada nas contas definitivas após recepção de informações enviadas pelos Estados-Membros em Junho de 2011 – ver ponto 1.32). A Comissão propôs alterar o quadro jurídico actual e apresentará propostas adequadas para o período que se segue a 2013.</p>
<p>3. Informações divulgadas sobre as recuperações e correcções financeiras</p> <p>Embora a Comissão tenha tomado medidas para aumentar a quantidade e a qualidade das informações que fornece sobre os mecanismos correctivos aplicados ao orçamento da UE, estas ainda não são completamente fiáveis porque a Comissão nem sempre recebe informações fiáveis dos Estados-Membros.</p>	<p>Informações divulgadas sobre as recuperações e correcções financeiras</p> <p>Os controlos efectuados pela Comissão no local revelaram que os sistemas de registo e de comunicação dos dados ainda não são completamente fiáveis em todos os Estados-Membros. A Comissão acompanhou estas incoerências dos dados e formulou recomendações destinadas aos Estados-Membros para melhoria da situação.</p>	<p>Informações divulgadas sobre as recuperações e correcções financeiras</p> <p><i>A fiabilidade dos dados sobre recuperações enviados pelos Estados-Membros melhorou em comparação com o ano anterior, mas a Comissão reconhece que pode ainda ser aperfeiçoada. Para o efeito, a Comissão lançou no início de 2011 uma auditoria sobre os sistemas dos Estados-Membros em matéria de recuperações, com base nos relatórios elaborados anualmente até 31 de Março, no intuito de melhorar a comunicação das correcções financeiras nacionais à Comissão e de garantir a exaustividade, exactidão e actualidade das informações comunicadas.</i></p>	<p>Informações divulgadas sobre as recuperações e correcções financeiras</p> <p>O Tribunal continuará a acompanhar as questões detectadas. Mantém a sua posição segundo a qual, sempre que possível, deverá ser fornecida uma reconciliação entre os erros e as respectivas recuperações e/ou correcções financeiras.</p>

Observações formuladas em exercícios anteriores	Progressos realizados	Resposta da Comissão	Análise do Tribunal
<p>Deverá, além disso, considerar-se a necessidade de aperfeiçoar as orientações relativas às informações financeiras no sentido de especificar os dados a incluir e a forma de os apresentar.</p> <p>Em determinados domínios de despesas, a Comissão não fornece informações que reconciliem o ano em que o pagamento em causa é efectuado, o ano em que o erro a ele relativo é detectado e o ano em que a resultante correcção financeira é publicada nas notas anexas às contas.</p> <p>No final do exercício de 2009, no domínio da Coesão, continuavam por aplicar correcções no montante total de 2,3 mil milhões de euros (a correcção é aplicada quando, por exemplo, a Comissão recebe um reembolso ou o Estado-Membro deduz o montante em questão dos pedidos de pagamento).</p>	<p>No que se refere ao pedido do Tribunal para melhorar as orientações relativas à apresentação das recuperações e correcções financeiras, a Comissão publicou uma directiva sobre o encerramento, que, porém, deve ainda ser melhorada.</p> <p>Ainda não são apresentadas informações que permitam reconciliar os pagamentos, os erros e as correcções financeiras.</p> <p>Em 2010, no domínio da Coesão, o montante das correcções ainda não aplicadas aumentou cerca de 0,2 mil milhões de euros (ou seja, os montantes confirmados/decididos mas ainda não executados aumentaram de 2 327 milhões de euros em 2009 para 2 516 milhões de euros em 2010). A reduzida taxa de execução (71 %) deve-se ao processo de encerramento em curso. Ainda não foram emitidas ordens de pagamento para os pedidos de pagamento recebidos no final de 2010, o que significa que as respectivas correcções financeiras, num montante total de 2,3 mil milhões de euros, não podem ser tidas em consideração nos valores relativos à execução de 2010 (ver nota 6 às contas de 2010, secção 6.3.3 «correcções financeiras – valores acumulados e taxa de execução»).</p>	<p><i>A Comissão continuará a melhorar as orientações e instruções relativas ao encerramento com vista ao encerramento de 2011.</i></p> <p><i>A Comissão efectua controlos de todas as despesas vários anos após o exercício de um determinado pagamento, sobretudo aquando do encerramento do programa. A correcção financeira pode resultar igualmente da detecção de deficiências nos sistemas de controlo dos Estados-Membros, em cujo caso não há qualquer relação com os pagamentos. Consequentemente, não é possível nem pertinente reconciliar o ano em que o pagamento em causa é efectuado com o ano em que a correcção financeira é publicada nas notas anexas às contas.</i></p> <p><i>O quadro jurídico determina a documentação de apoio que o Estado-Membro deve apresentar aquando do encerramento do programa. Todas as provas de apoio relativas às despesas e às auditorias são mantidas à disposição da Comissão pela autoridade de gestão do programa operacional.</i></p> <p><i>No que diz respeito a determinados programas de 2000-2006, transparece das conclusões quer do Tribunal quer da Comissão que havia dúvidas quanto à exaustividade e fiabilidade dos dados sobre retiradas e recuperações registados e comunicados. Apesar de as auditorias da Comissão terem identificado melhorias em todos os Estados-Membros no período de 2007-2010, a Comissão continua a ser prudente aquando do encerramento, tendo solicitado a todas as autoridades dos programas que transmitam informações sobre o acompanhamento (incluindo correcções financeiras) dado a nível nacional às irregularidades inscritas no registo de devedores relativamente a cada programa. A Comissão não encerrará os programas até considerar esta informação coerente e completa.</i></p> <p><i>No que diz respeito ao quadro jurídico de 2007-2013, a autoridade de certificação deve enviar à Comissão anualmente, até 31 de Março, uma declaração sobre correcções financeiras relativa ao ano anterior. Estas novas disposições em matéria de comunicação de dados darão azo a informação mais fiável e uniforme em formato electrónico (via SFC 2007) sobre as correcções efectuadas. Além disso, a DG REGIO e a DG EMPL procederam à revisão das suas estratégias de auditoria, a fim de incluir um módulo específico para a auditoria dos sistemas nacionais em matéria de recuperações que apresentam maior risco, com início no segundo semestre de 2011.</i></p> <p><i>A Comissão mantém a sua opinião de que, em virtude do carácter plurianual dos sistemas de correcção dos programas de gestão partilhada (em que as correcções financeiras nem sempre são executadas no ano da sua aceitação pelo Estado-Membro), a reconciliação dos pagamentos, erros e correcções financeiras traz pouco valor acrescentado. Além disso, como o sistema de declarações de despesas é cumulativo ao longo de um período plurianual e, em determinados casos, se trata de correcções sistémicas, uma reconciliação dessa natureza é impossível.</i></p>	

Observações formuladas em exercícios anteriores	Progressos realizados	Resposta da Comissão	Análise do Tribunal
<p>Embora as notas explicativas das contas consolidadas contenham informações sobre o facto de alguns pagamentos poderem ser corrigidos posteriormente pelos serviços da Comissão ou pelos Estados-Membros, essas notas ainda não indicam os montantes e os domínios de despesas que poderão ser sujeitos a procedimentos suplementares de verificação e de apuramento das contas.</p>	<p>Os montantes sujeitos a procedimentos suplementares de verificação e de apuramento ainda não são apresentados nas contas consolidadas (ao contrário dos montantes quantificáveis de possíveis recuperações).</p>	<p>Tal como já referido em anos anteriores, o Regulamento Financeiro autoriza a Comissão a efectuar controlos a todas as despesas durante vários anos após o exercício de despesa em questão. No entanto, nada leva a supor que, na expectativa de eventuais controlos em anos futuros, todas as despesas em questão devam permanecer por aceitar. Caso contrário, todas as despesas orçamentais seriam consideradas provisórias até à realização de um controlo ex post ou até à expiração do prazo em questão. Quando os montantes das potenciais recuperações são quantificáveis, estes são divulgados na nota 6 às contas consolidadas. Na agricultura, a decisão de apuramento financeiro é tomada aproximadamente seis meses após o final do exercício financeiro em questão e é através desta que a Comissão define o valor da despesa considerado como imputável ao orçamento da UE para esse exercício. Esta função, que é assegurada pela decisão de apuramento financeiro, não é posta em causa pelo facto de ser possível impor correcções financeiras subsequentes aos Estados-Membros através de decisões de conformidade. O montante de despesa com probabilidade de vir a ser excluído do financiamento da UE em virtude das futuras decisões de conformidade é divulgado numa nota às demonstrações financeiras.</p> <p>Tanto os montantes quantificáveis das potenciais recuperações efectuadas pelos Estados-Membros como o montante de despesas com probabilidade de vir a ser excluído do financiamento da UE em resultado de futuras decisões de conformidade são contabilizados como um activo (ou indicados como um activo contingente) no sistema contabilístico da Comissão e constam de uma nota às demonstrações financeiras.</p> <p>A Comissão considera que, no caso da agricultura, a informação sobre recuperações recebida dos Estados-Membros é fiável porque foi certificada por organismos de auditoria independentes.</p> <p>Na agricultura, as decisões de conformidade identificam, relativamente a cada correcção financeira, o ano em que é efectuado o pagamento objecto dessa correcção.</p> <p>No caso da agricultura, as informações financeiras incluem dados sobre as recuperações efectuadas pelos Estados-Membros e as correcções efectuadas pela Comissão, bem como informações sobre o volume das correcções decididas por exercício financeiro e por ano civil, a execução financeira dessas correcções e ainda os montantes correspondentes recebidos, tanto relativamente ao FEAGA como ao desenvolvimento rural.</p>	

Observações formuladas em exercícios anteriores	Progressos realizados	Resposta da Comissão	Análise do Tribunal
<p>4. Transferência de activos do programa Galileo</p> <p>Os acordos de transferência para a União da propriedade de todos os activos criados, desenvolvidos ou adquiridos pelo programa Galileo ainda não estão completamente aplicados. Como todas as despesas incorridas até à data são tratadas como despesas de investigação, não há incidência no balanço. No entanto, a Comissão deverá garantir que todas as informações necessárias estão disponíveis quando a transferência for realizada, de modo a salvaguardar os activos com eficácia.</p>	<p>Transferência de activos do programa Galileo</p> <p>A Comissão está a trabalhar com a Agência Espacial Europeia para garantir que no momento da transferência estarão disponíveis todas as informações contabilísticas e técnicas necessárias para uma boa transição. Esta transferência está prevista para o final da fase de validação em órbita, que deverá ocorrer em 2012.</p> <p>Contudo, o Tribunal chama a atenção para a reserva formulada pelo Director-Geral responsável no seu relatório anual de actividades relativo a 2010 sobre a fiabilidade das informações financeiras comunicadas pela Agência Espacial Europeia.</p>	<p>Transferência de activos do programa Galileo</p> <p><i>A Comissão está a acompanhar atentamente os progressos da Agência Espacial Europeia no que diz respeito à aplicação do seu novo sistema contabilístico e à consequente melhoria da prestação de informações financeiras.</i></p>	<p>Transferência de activos do programa Galileo</p> <p>O Tribunal acompanhará esta questão.</p>

CAPÍTULO 2

Receitas

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	2.1-2.13
Características específicas das receitas	2.2-2.6
Âmbito e método de auditoria	2.7-2.13
Recursos próprios tradicionais	2.8-2.11
Recursos próprios baseados no IVA e no RNB	2.12-2.13
Regularidade das operações	2.14-2.17
Recursos próprios tradicionais	2.15
Recursos próprios baseados no IVA e no RNB	2.16
Receitas diversas	2.17
Eficácia dos sistemas	2.18-2.35
Recursos próprios tradicionais	2.19-2.21
Recursos próprios baseados no IVA	2.22-2.25
Ainda existem reservas há muito pendentes mas o atraso está a ser recuperado	2.22-2.23
Atrasos no controlo da aplicação das directivas referentes ao IVA	2.24-2.25
Recursos próprios baseados no RNB	2.26-2.30
Reservas gerais e específicas	2.26-2.27
A verificação dos inventários do RNB nos Estados-Membros ainda não terminou	2.28-2.30
Correcção a favor do Reino Unido	2.31-2.33
Renúncia à cobrança de créditos	2.34-2.35
Fiabilidade das tomadas de posição da Comissão	2.36-2.38
Conclusões e recomendações	2.39-2.41
Conclusões	2.39-2.40
Recomendações	2.41
Seguimento do Relatório Especial n.º 2/2008 sobre as Informações Pautais Vinculativas	2.42-2.45

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

2.1. Este capítulo apresenta a apreciação específica efectuada pelo Tribunal relativamente às receitas, que incluem os recursos próprios e as receitas diversas. O **quadro 2.1** dá as principais informações financeiras sobre as receitas em 2010. Os recursos próprios constituem, de longe, a fonte de financiamento mais importante das despesas orçamentais (93,8 %). O capítulo inclui igualmente uma síntese das medidas tomadas pela Comissão em resposta às constatações do Relatório Especial n.º 2/2008 do Tribunal sobre as Informações Pautais Vinculativas.

Quadro 2.1 — Receitas — Informações principais

Título do orçamento	Tipo de receita	Descrição	Receitas 2010	
			milhões de euros	%
1	Recursos próprios tradicionais (RPT)	Encargos de produção sobre o açúcar (Capítulo 11)	145	0,1
		Direitos aduaneiros (Capítulo 12)	15 514	12,1
	Recursos próprios baseados no IVA	Recursos baseados no IVA (Imposto sobre o valor acrescentado) do exercício corrente (Capítulo 13)	13 393	10,5
		Recursos baseados no RNB (Rendimento nacional bruto) do exercício corrente (Capítulo 14)	90 948	71,2
	Correcção dos desequilíbrios orçamentais	Correcção a favor do Reino Unido (Capítulo 15)	- 128	-0,1
Redução bruta da contribuição anual baseada no RNB	Concedida aos Países Baixos e à Suécia (Capítulo 16)	- 3	0,0	
TOTAL DOS RECURSOS PRÓPRIOS			119 869	93,8
3		Excedentes, saldos e ajustamentos	1 460	1,1
4		Receitas provenientes de pessoas ligadas às instituições e outros organismos comunitários	1 123	0,9
5		Receitas provenientes do funcionamento administrativo das instituições	388	0,3
6		Contribuições e restituições no âmbito dos acordos e programas comunitários	3 511	2,7
7		Juros de mora e multas	1 408	1,1
8		Concessão e contracção de empréstimos	—	0,0
9		Receitas diversas	36	0,0
TOTAL DAS OUTRAS RECEITAS			7 926	6,2
Total das receitas do exercício			127 795	100,0

Fonte: Contas da União Europeia relativas ao exercício de 2010.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Características específicas das receitas

2.2. Os recursos próprios dividem-se em três categorias ⁽¹⁾: recursos próprios tradicionais (direitos aduaneiros cobrados às importações e encargos de produção sobre o açúcar), recursos próprios calculados com base no imposto sobre o valor acrescentado (IVA) cobrado pelos Estados-Membros e recursos próprios derivados do rendimento nacional bruto (RNB) dos Estados-Membros.

2.3. Os recursos próprios tradicionais são apurados e cobrados pelos Estados-Membros. Três quartos desses montantes são pagos à União, sendo os 25 % restantes retidos para cobrir as despesas de cobrança. Cada Estado-Membro envia à Comissão uma declaração mensal dos direitos apurados (contabilidade «A») e uma declaração trimestral dos direitos apurados que não estão incluídos nesta (contabilidade «B») ⁽²⁾.

2.4. Os recursos próprios baseados no IVA e no RNB são contribuições que resultam da aplicação de taxas uniformes à matéria colectável harmonizada do IVA ou ao RNB dos Estados-Membros, respectivamente.

2.5. Determinados Estados-Membros beneficiam de uma redução das taxas de mobilização do IVA ⁽³⁾ e de reduções brutas das suas contribuições anuais baseadas no RNB ⁽⁴⁾ durante o período 2007-2013. Além disso, é concedida ao Reino Unido uma correcção dos desequilíbrios orçamentais («correcção a favor do Reino Unido») que implica uma redução da sua contribuição para o recurso próprio baseado no RNB.

2.6. Após ser tido em conta o total dos recursos próprios tradicionais, dos recursos próprios baseados no IVA e de outras receitas, os recursos próprios baseados no RNB são utilizados para equilibrar o orçamento. Qualquer subdeclaração (ou sobredeclaração) do RNB por parte de um determinado Estado-Membro – embora não afecte o recurso próprio global baseado no RNB – provoca um aumento (ou diminuição) das contribuições dos outros Estados-Membros até o problema ser identificado e corrigido.

⁽¹⁾ Ver a Decisão 2007/436/CE, Euratom do Conselho, de 7 de Junho de 2007, relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias (JO L 163 de 23.6.2007, p. 17) e o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000 do Conselho, de 22 de Maio de 2000, relativo à aplicação da Decisão 2007/436/CE, Euratom relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias (JO L 130 de 31.5.2000, p. 1), com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE, Euratom) n.º 105/2009 (JO L 36 de 5.2.2009, p. 1).

⁽²⁾ Se ficarem por pagar direitos ou quotizações e não existir qualquer caução ou no caso de as cauções existentes serem contestadas, os Estados-Membros podem suspender a colocação à disposição destes recursos, lançando-os nestas contabilidades separadas.

⁽³⁾ Alemanha, Países Baixos, Áustria e Suécia.

⁽⁴⁾ Países Baixos e Suécia.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Âmbito e método de auditoria

2.7. A abordagem e a metodologia globais de auditoria do Tribunal são descritas na **parte 2 do anexo 1.1**. Na auditoria do domínio das receitas, são de salientar os seguintes aspectos específicos:

- a) A auditoria analisou, ao nível da Comissão, uma amostra estatística representativa de 55 ordens de cobrança abrangendo todo o tipo de receitas (ver **anexo 2.1**);
- b) A avaliação dos sistemas incidiu sobre
 - i) os sistemas de contabilização dos recursos próprios tradicionais, bem como dos recursos próprios baseados no IVA e no RNB,
 - ii) os sistemas da Comissão subjacentes ao cálculo da correcção a favor do Reino Unido (incluindo um exame do cálculo do montante definitivo para 2006),
 - iii) os sistemas de renúncia aos montantes objecto de ordens de cobrança, com base numa amostra de 19 renúncias (num montante total de 11 milhões de euros) autorizadas pela Comissão ⁽⁵⁾ em 2010 relativamente a um total de 22 milhões de euros,
 - iv) gestão, pela Comissão, de multas e sanções;
- c) O exame das tomadas de posição da Comissão abrangeu o relatório anual de actividades da Direcção-Geral do Orçamento (DG BUDG).

Recursos próprios tradicionais

2.8. A auditoria realizada pelo Tribunal às operações subjacentes às contas não consegue abranger as importações não declaradas nem aquelas que tenham iludido a fiscalização aduaneira.

2.9. O Tribunal efectuou uma avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo em Itália, nos Países Baixos e no Reino Unido, que contribuem com cerca de 38 % para o total dos recursos próprios tradicionais. Analisou os seus sistemas contabilísticos e os fluxos de recursos próprios tradicionais, desde o apuramento dos direitos até à declaração à Comissão,

⁽⁵⁾ Serviço de Cooperação EuropeAid (AIDCO), que em 2011 passará a ser a Direcção-Geral do Desenvolvimento e da Cooperação (DG DEVCO), bem como as Direcções-Gerais da Concorrência (COMP) e da Energia (ENER).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

a fim de obter uma garantia razoável da exactidão e integridade dos montantes registados. Os auditores realizaram testes dos principais controlos relativos à aplicação das taxas de direitos preferenciais, à atribuição da «supersimplificação» aos utilizadores do procedimento de domiciliação (isenção de notificação) ⁽⁶⁾, bem como ao tratamento dos custos relativos aos fretes e aos seguros nestes Estados-Membros.

2.10. Além disso, relativamente às seis ordens de cobrança de recursos próprios tradicionais incluídas na amostra referida no ponto 2.7, o Tribunal efectuou uma reconciliação entre a declaração mensal seleccionada e os registos contabilísticos subjacentes dos Estados-Membros em questão ⁽⁷⁾.

2.11. O Tribunal avaliou igualmente os sistemas de supervisão e de controlo da Comissão, incluindo os controlos que esta efectuou nos Estados-Membros.

Recursos próprios baseados no IVA e no RNB

2.12. Os recursos próprios baseados no IVA e no RNB assentam em dados estatísticos cujas operações subjacentes não se podem controlar directamente. Por essa razão, a auditoria partiu dos agregados macroeconómicos elaborados pelos Estados-Membros e enviados à Comissão, tendo posteriormente avaliado os sistemas que a Comissão utiliza para processar esses dados, de forma a determinar os montantes a integrar nas contas orçamentais definitivas. O Tribunal examinou assim a elaboração do orçamento e a correcção das contribuições dos Estados-Membros.

2.13. O Tribunal avaliou os sistemas de supervisão e de controlo da Comissão destinados a garantir que estes recursos são correctamente calculados e cobrados. A auditoria incidiu igualmente sobre a gestão das reservas relativas ao IVA e ao RNB efectuada pela Comissão, sobre a sua verificação dos inventários do RNB nos Estados-Membros e o seu acompanhamento da aplicação das directivas respeitantes ao IVA. A auditoria do Tribunal não efectua um juízo sobre a qualidade dos dados relativos ao IVA e ao RNB que a Comissão recebeu dos Estados-Membros.

⁽⁶⁾ N.º 2 do artigo 266.º das disposições de aplicação do Código Aduaneiro: «desde que o controlo da regularidade das operações não seja afectado, as autoridades aduaneiras podem: (...) b) em determinadas circunstâncias especiais, justificadas pela natureza especial das mercadorias em causa e pelo ritmo acelerado das operações de importação, dispensar o titular da autorização da obrigação de comunicar à estância aduaneira competente cada chegada de mercadorias, (...)», Regulamento (CEE) n.º 2454/93 da Comissão (JO L 253, de 11.10.1993, p.1), com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) n.º 430/2010 (JO L 125, de 21.5.2010, p. 10).

⁽⁷⁾ Bélgica, República Checa, Alemanha, França, Países Baixos e Suécia.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

2.14. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 2.1**. Os testes efectuados pelo Tribunal à sua amostra de operações permitiram constatar que estas estavam isentas de erros materiais ⁽⁸⁾. O Tribunal estima a taxa de erro mais provável em 0 %. No entanto, verificaram-se algumas insuficiências nos sistemas relativas aos testes das operações, que são em seguida indicadas.

Recursos próprios tradicionais

2.15. O Tribunal constatou que, de uma maneira geral, as declarações da contabilidade A dos Estados-Membros enviadas à Comissão estavam isentas de erros materiais. Porém, relativamente a uma ⁽⁹⁾ das seis operações auditadas, não foi possível reconciliar o montante dos recursos próprios tradicionais declarados com os registos contabilísticos subjacentes.

Recursos próprios baseados no IVA e no RNB

2.16. A auditoria do Tribunal considerou que o cálculo das contribuições dos Estados-Membros, bem como o seu pagamento, estavam isentos de erros materiais. No entanto, o Tribunal detectou um erro no cálculo efectuado pela Comissão do montante definitivo ⁽¹⁰⁾ de 2006 da correcção a favor do Reino Unido inscrita no orçamento de 2010, que resultou numa correcção excessiva atribuída ao Reino Unido no valor de 189 milhões de euros (3,5 % da correcção a favor do Reino Unido em 2006) (ver **anexo 2.5**, em particular os pontos 6 e 7). A fim de corrigir o erro, a Comissão propôs excepcionalmente rectificar o orçamento de 2011, em acordo com todos os Estados-Membros.

Receitas diversas

2.17. O Tribunal constatou que, em geral, as operações testadas relativas a receitas diversas estavam isentas de erros materiais.

EFICÁCIA DOS SISTEMAS

2.18. Os resultados do exame dos sistemas são resumidos no **anexo 2.2**. O Tribunal constatou que, de uma maneira geral, os sistemas foram eficazes para garantir a regularidade das operações.

2.15. *A Comissão está a acompanhar esta questão com as autoridades dos Estados-Membros.*

2.16. *Tendo em conta as medidas correctivas em curso, o impacto do erro não será importante.*

⁽⁸⁾ O Tribunal calcula a sua estimativa de erro a partir de uma amostra estatística representativa. No caso da auditoria das receitas, o Tribunal estima, com um grau de confiança de 95 %, que a taxa de erro na população é inferior a 2 %.

⁽⁹⁾ Uma declaração mensal da Bélgica. Este Estado-Membro foi responsável por 9,5 % do total dos recursos próprios tradicionais em 2010.

⁽¹⁰⁾ O cálculo definitivo da correcção a favor do Reino Unido do ano n é inscrito no orçamento do ano n+4.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Recursos próprios tradicionais

2.19. Como em anos anteriores⁽¹¹⁾, o Tribunal detectou problemas nos procedimentos e nos sistemas que afectam os montantes incluídos na contabilidade «B». Estes dizem respeito, nomeadamente a:

- a) Montantes inscritos indevidamente (casos cobertos por cauções e não contestados) e dispensa de colocação à disposição dos direitos aduaneiros⁽¹²⁾;
- b) Atrasos no apuramento dos recursos próprios tradicionais, no seu lançamento na contabilidade e/ou na notificação das dívidas aduaneiras⁽¹³⁾;
- c) Atrasos no início das acções para cobrança de créditos⁽¹⁴⁾.

2.20. As autoridades nacionais de Itália, dos Países Baixos e do Reino Unido não foram capazes de justificar totalmente os montantes inscritos na contabilidade B, uma vez que estes não correspondiam aos documentos comprovativos.

2.21. Nos Estados-Membros visitados, a auditoria do Tribunal revelou igualmente insuficiências nos controlos realizados antes da autorização de saída das mercadorias, em especial no que diz respeito à aplicação de taxas de direitos preferenciais, à atribuição de «supersimplificações» aos utilizadores de procedimentos de domiciliação e ao tratamento dos custos relativos ao frete e aos seguros. Uma supervisão parcialmente eficaz por parte das autoridades aduaneiras nacionais aumenta o risco de cobrança de montantes incorrectos de recursos próprios tradicionais.

Recursos próprios baseados no IVA

Ainda existem reservas há muito pendentes mas o atraso está a ser recuperado

2.22. As reservas constituem um meio para manter determinados elementos duvidosos das declarações de IVA apresentadas pelos Estados-Membros abertos a eventuais correcções para além do prazo regulamentar de quatro anos. Em 2010, foram emitidas 52 reservas e levantadas 67. No final do exercício, existia um total de 152 (ver **quadro 2.2**). O efeito líquido do levantamento das 67 reservas foi o aumento dos recursos próprios baseados no IVA em cerca de 90 milhões de euros⁽¹⁵⁾.

2.19. A Comissão irá solicitar aos Estados-Membros em causa que tomem medidas correctivas para ultrapassar as insuficiências detectadas e, caso se justifique, serão exigidos os recursos próprios tradicionais não integralmente pagos, acrescidos dos juros de mora correspondentes. A Comissão continuará a examinar a contabilidade B no âmbito das suas inspecções regulares.

2.20. As conclusões do Tribunal serão objecto de seguimento por parte da Comissão, tendo em conta as respostas dos Estados-Membros. Solicitar-se-á aos Estados-Membros em causa que tomem medidas correctivas, se for caso disso.

2.21. A Comissão acompanhará as conclusões do Tribunal junto dos Estados-Membros em causa, tendo devidamente em conta as suas respostas a essas conclusões. Sempre que seja necessário, os Estados-Membros serão convidados a tomar medidas correctivas e a disponibilizar eventuais quantias pendentes de recursos próprios tradicionais em dívida. Exigir-se-á também o pagamento de juros de mora, sempre que seja o caso. Nos últimos anos, as inspecções dos recursos próprios tradicionais realizadas pela Comissão centraram-se especialmente nos controlos aduaneiros dos Estados-Membros, incluindo os relativos ao procedimento de domiciliação.

⁽¹¹⁾ Por exemplo, o ponto 2.20 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2009.

⁽¹²⁾ Reino Unido.

⁽¹³⁾ Itália, Países Baixos e Reino Unido.

⁽¹⁴⁾ Reino Unido.

⁽¹⁵⁾ Este montante é composto por um aumento de cerca de 105 milhões de euros e uma redução de quase 15 milhões de euros.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.23. O Tribunal constatou bons progressos no levantamento de reservas de IVA há muito pendentes. No final de 2010, continuavam a existir oito reservas que abrangiam exercícios anteriores a 2000, em comparação com 20 no final de 2009. O Tribunal considera que por reservas há muito pendentes se devem entender as reservas que dizem respeito a um exercício que remonte a pelo menos dez anos. Por conseguinte, existem oito reservas adicionais relativas a 2001.

2.23. Como nem a Comissão, nem os Estados-Membros podem tomar medidas para resolver uma questão não identificada, a Comissão considera que, para qualificar uma reserva como estando pendente desde há muito, há que ter em conta o período que decorreu desde a sua notificação. Assim, a Comissão acompanha, enquanto reservas há muito pendentes, as reservas que continuam em suspenso mais do que cinco anos após a notificação.

Quadro 2.2 — Reservas relativas ao IVA em 31.12.2010

Estados-Membros	Número de reservas pendentes em 31.12.2009	Reservas emitidas em 2010	Reservas levantadas em 2010	Número de reservas pendentes em 31.12.2010	Ano mais antigo a que as reservas se referem
Bélgica	3	0	3	0	
Bulgária	1	1	0	2	2007
República Checa	9	0	1	8	2004
Dinamarca	5	5	1	9	2004
Alemanha	4	0	3	1	2003
Estónia	8	4	3	9	2004
Irlanda	17	1	8	10	1998
Grécia	11	0	4	7	1999
Espanha	2	1	2	1	2003
França	10	0	4	6	2001
Itália	9	5	6	8	1995
Chipre	3	3	0	6	2004
Letónia	5	2	1	6	2004
Lituânia	7	0	5	2	2005
Luxemburgo	3	0	1	2	2004
Hungria	4	1	1	4	2004
Malta	10	0	0	10	2004
Países Baixos	7	4	3	8	2004
Áustria	5	1	0	6	2002
Polónia	6	1	1	6	2004
Portugal	10	8	4	14	1999
Roménia	0	0	0	0	
Eslovénia	3	0	3	0	
Eslováquia	3	0	3	0	
Finlândia	10	1	3	8	1995
Suécia	7	9	6	10	1995
Reino Unido	5	5	1	9	1998
TOTAL	167	52	67	152	

Fonte: Comissão Europeia.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Atrasos no controlo da aplicação das directivas referentes ao IVA

2.24. A Comissão é responsável pela correcta aplicação das directivas referentes ao IVA e deverá controlar a sua transposição para a legislação nacional e a conformidade das medidas de execução nacionais aplicadas pelos Estados-Membros. Uma transposição incorrecta ou incompleta poderá afectar o montante do IVA recebido e, por conseguinte, o montante dos recursos próprios baseados no IVA a pagar. Em 2010, entraram em vigor três directivas referentes ao IVA: duas relativas ao «pacote IVA»⁽¹⁶⁾ e outra sobre o sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado a fim de lutar contra a fraude fiscal ligada às operações intracomunitárias⁽¹⁷⁾.

2.25. Relativamente a sete Estados-Membros, a avaliação efectuada pela Comissão das medidas nacionais de execução do «pacote IVA» continuava em curso no final de 2010, 12 meses depois de as directivas terem entrado em vigor. Na mesma data, o procedimento de avaliação da Comissão relativo à aplicação da directiva IVA sobre a luta contra a fraude fiscal apenas se tinha iniciado em relação a dois Estados-Membros.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.25. A partir de 16 de Maio de 2011, o controlo da Comissão resultou numa avaliação global exaustiva de todo o pacote IVA relativo a 22 Estados-Membros. A avaliação dos restantes cinco Estados-Membros ainda está em curso e será concluída em Setembro de 2011.

Em relação à Directiva IVA sobre a luta contra a evasão fiscal, a Comissão lançou em Março de 2010 processos por infracção contra nove Estados-Membros, a fim de poder efectuar uma avaliação adequada.

No decurso de 2009 e 2010, a Comissão identificou e debateu o problema de outros dois Estados-Membros no quadro do ATFS (Grupo de Peritos para a Estratégia Anti-Fraude Fiscal) e do SCAC (Comité Permanente de Cooperação Administrativa), devendo, por conseguinte, estar disponível uma avaliação completa até ao final de 2011.

⁽¹⁶⁾ Directiva 2008/8/CE do Conselho, de 12 de Fevereiro de 2008, que altera a Directiva 2006/112/CE no que diz respeito ao lugar das prestações de serviços (JO L 44 de 20.2.2008, p. 11), e Directiva 2008/9/CE do Conselho, de 12 de Fevereiro de 2008, que define as modalidades de reembolso do imposto sobre o valor acrescentado, previsto na Directiva 2006/112/CE, a sujeitos passivos não estabelecidos no Estado-Membro de reembolso, mas estabelecidos noutro Estado-Membro (JO L 44 de 20.2.2008, p. 23).

⁽¹⁷⁾ Directiva 2008/117/CE do Conselho, de 16 de Dezembro de 2008, que altera a Directiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado, a fim de lutar contra a fraude fiscal ligada às operações intracomunitárias (JO L 14 de 20.1.2009, p. 7).

Recursos próprios baseados no RNB

Reservas gerais e específicas

2.26. No final de 2010, existiam reservas gerais ⁽¹⁸⁾ relativas aos dados RNB dos Estados-Membros da UE-15 para o período 2002-2006 e dos Estados-Membros da UE-10 para o período 2004-2006, que aguardam a conclusão da análise dos inventários do RNB actualizados ou novos ⁽¹⁹⁾.

2.27. No início de 2010, havia quatro ⁽²⁰⁾ reservas específicas pendentes ⁽²¹⁾ relativas ao PNB para o período 1995-2001. Em 2010, a Comissão não levantou nenhuma delas. Uma vez que não foram impostas reservas específicas adicionais, o número das reservas específicas pendentes no final do exercício não sofreu alteração.

A verificação dos inventários do RNB nos Estados-Membros ainda não terminou

2.28. Em 2010, a Comissão visitou seis Estados-Membros com o objectivo de verificar os inventários do RNB, tendo efectuado uma verificação directa em quatro deles, embora restrita a um número muito reduzido de componentes do RNB. Como definido nas orientações do Eurostat, não se espera normalmente que o método de verificação directa permita tirar conclusões sobre todas as partes das estimativas do RNB.

2.29. No final de 2010, o Eurostat não tinha elaborado quaisquer relatórios de avaliação sobre os dados relativos ao RNB dos Estados-Membros para o período a partir de 2002 e, por conseguinte, não podia substituir quaisquer reservas gerais (ver ponto 2.26) por reservas específicas relativamente a esses anos.

2.27. A Comissão continua a cooperar com os dois países relativamente aos quais estão pendentes reservas respeitantes ao PNB do período 1995-2001 (uma para a Grécia e três para o Reino Unido, no final de 2010), para que estas reservas possam ser levantadas. Na sequência destes esforços, foi levantada em Maio de 2011 uma reserva relativa ao Reino Unido.

2.28. Para os restantes dois países, foi efectuada uma verificação directa em Abril de 2011 na Roménia, estando prevista outra na Bulgária até ao final de 2011. A Comissão efectua uma verificação directa em complemento da sua verificação dos inventários do RNB dos países, com base no questionário de avaliação dos inventários RNB (QAIR). As conclusões da Comissão têm por base esta abordagem de verificação completa. A Comissão considera que o número de componentes que seleccionou para a verificação directa era suficiente, segundo as linhas de orientação para a verificação directa aprovadas pelo Comité do RNB.

2.29. A Comissão apresentará os relatórios de avaliação em 2011 por forma a que as reservas gerais possam ser substituídas, consoante o caso, por reservas específicas com a possível excepção da Bulgária e da Roménia que transmitiram os seus inventários do RNB no final de 2009, em conformidade com o calendário acordado no Comité do RNB.

⁽¹⁸⁾ O n.º 7 do artigo 10.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000 do Conselho, com a sua última redacção, prevê que, depois de 30 de Setembro do quarto ano seguinte a um dado exercício, as eventuais modificações do PNB/RNB deixam de ser consideradas, excepto em relação aos pontos notificados antes dessa data, quer pela Comissão quer pelos Estados-Membros. Estes pontos são designados por reservas. Uma reserva geral abrange a totalidade dos dados de um determinado Estado-Membro. De acordo com esta regra dos quatro anos, todos os dados relativos ao RNB da Bulgária e da Roménia podem ser revistos.

⁽¹⁹⁾ Nos termos do artigo 3.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1287/2003 do Conselho (JO L 181 de 19.7.2003, p. 1), os Estados-Membros devem fornecer à Comissão (Eurostat) um inventário dos procedimentos e estatísticas utilizados para calcular o RNB e as suas componentes de acordo com o SEC 95.

⁽²⁰⁾ Estas reservas pendentes dizem respeito à Grécia (1) e ao Reino Unido (3) e referem-se principalmente a aspectos metodológicos e de compilação de dados.

⁽²¹⁾ Uma reserva específica incide em elementos diferenciados do RNB (PNB até 2001), tal como o valor acrescentado bruto de actividades seleccionadas, o total das despesas de consumo final ou o excedente bruto de exploração e o rendimento misto.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.30. Os sistemas de supervisão e de controlo ao nível dos Institutos Nacionais de Estatística (INE) dos Estados-Membros deviam assegurar a comparabilidade, fiabilidade e exaustividade dos dados RNB ⁽²²⁾. Contudo, o Eurostat ainda não terminou a sua avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo dos INE, nem adoptou orientações sobre a aplicação desses sistemas na elaboração das contas nacionais nos Estados-Membros.

Correcção a favor do Reino Unido

2.31. No seu cálculo da correcção a favor do Reino Unido para os anos de referência de 2007 a 2009, a Comissão não incluiu cerca de 2 % dos pagamentos totais de fundos da UE no valor relativo ao total das despesas repartidas, que constitui um elemento de base do cálculo da correcção. A Comissão excluiu esses montantes por não dispor de informações sobre o local onde as despesas foram efectuadas. Além disso, não verificou se essa despesa poderia ter sido repartida para efeitos de cálculo (ver **anexo 2.5**, em particular os pontos 3 a 5, 10 e 11).

2.32. O Tribunal verificou igualmente que na sua definição de «pagamentos efectivos» utilizados para calcular as despesas totais repartidas, a Comissão:

- a) Não inclui as despesas financiadas por receitas afectadas (despesas específicas) que aumentaram significativamente entre 2007 e 2009, passando de 1 % para 5 % do total dos pagamentos a cargo do orçamento;
- b) Não deduz das despesas repartidas os montantes relativos a ordens de cobrança recebidas, nomeadamente os que se referem ao Título 6 do orçamento «Contribuições e restituições no âmbito dos acordos e programas da UE»: as receitas provenientes desta fonte variaram entre 3 % e 5 % dos pagamentos durante o período correspondente.

A tomada em consideração das operações orçamentais acima referidas permitiria que a repartição das despesas respeitasse o princípio da «substância sobre a forma» (ver **anexo 2.5**, em particular os pontos 3 a 5, 10 e 11).

2.33. As omissões assinaladas nos dois pontos anteriores reduzem a precisão do cálculo da correcção a favor do Reino Unido. Não é possível afirmar em que sentido afectam o resultado do cálculo.

⁽²²⁾ Ver ponto 2.28 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2009.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.30. A Comissão considera que a abordagem aplicada (controlos documentais dos questionários RNB, verificação dos inventários do RNB utilizando o QAIR, complementada por uma verificação directa) é adequada para uma avaliação final do RNB dos Estados-Membros. A Comissão considera que a fiabilidade das contas nacionais depende, acima de tudo, das fontes e métodos estatísticos específicos utilizados, tendo fundamentado a sua abordagem relativa à validação do RNB na verificação e aperfeiçoamento dos mesmos. Neste contexto, os sistemas de supervisão e de controlo (SSC) dos Institutos Nacionais de Estatística (INE) dos Estados-Membros incidem nos aspectos organizacionais e não dão qualquer indicação específica sobre a fiabilidade das contas, embora os SSC contribuam para reduzir os riscos de erro nas contas nacionais. A Comissão tomou em linha de conta as observações do Tribunal, tendo prosseguido os seus trabalhos com vista a definir orientações em matéria de SSC, com base no debate realizado na reunião do Comité do RNB de 27 de Outubro de 2010.

2.31. As tentativas para atingir uma precisão de 100 % não seriam eficazes em termos de recursos, uma vez que exigiriam um controlo manual caso a caso de milhares de operações.

2.32.

- a) As receitas afectadas externas (normalmente cerca de um terço do total) não devem ser incluídas. A Comissão observa que, em 2010, a percentagem das despesas financiadas por receitas afectadas regressou ao seu nível de 2007.
- b) Idealmente, estas fontes de financiamento deveriam ser deduzidas das despesas afectadas ao país beneficiário, mas tais informações só podem ser obtidas manualmente. Por outro lado, existirá o risco de dupla contagem. Tal como já salientado, existem milhares de operações deste tipo e o processo seria muito absorvente em termos de recursos.

Mas apenas a um custo que a Comissão considera injustificado.

Renúncia à cobrança de créditos

2.34. De acordo com as normas de execução do Regulamento Financeiro ⁽²³⁾, é possível renunciar à cobrança nos casos em que o custo previsível da cobrança exceda o montante a cobrar, nos casos em que seja impossível recuperar o crédito dada a sua antiguidade ou a insolvência do devedor e quando a cobrança for incompatível com o princípio da proporcionalidade. A decisão de renúncia deve ser fundamentada.

2.35. A auditoria efectuada aos sistemas de renúncia revelou que, em geral, a Comissão aplicava os procedimentos definidos para renúncia às ordens de cobrança e fundamentava as decisões tomadas. No entanto, o Tribunal constatou insuficiências na gestão da Comissão durante o período 1995-2008 que aumentaram o risco de os créditos não serem cobrados. Em cada um dos casos de renúncia à cobrança a seguir apresentados, foram assinaladas uma ou mais insuficiências (exemplos 2.1, 2.2 e 2.3).

Exemplo 2.1

Avaliação da capacidade financeira dos contratantes

Num caso (correspondente a aproximadamente 500 000 euros) relativo à atribuição de uma subvenção no âmbito do 5.º PQ (5.º Programa-Quadro de Investigação), a capacidade de uma empresa gerar lucros na sua actividade foi considerada negativa. Porém, a Comissão não considerou serem necessárias garantias financeiras para celebrar um acordo de subvenção. A renúncia final teve lugar porque a empresa declarou falência.

Em 15 outros casos (seis milhões de euros) relativos ao procedimento de atribuição de subvenções no âmbito do 5.º PQ e das acções externas, a Comissão não pôde apresentar provas de que avaliara a capacidade financeira dos candidatos. Em oito destes casos, foi necessário renunciar à cobrança devido à insolvência dos beneficiários.

2.35. Muitos dos atrasos a nível da elaboração das ordens de cobrança são devidos aos inevitáveis processos de auditoria e legais. A Comissão considera que a sua gestão não teve qualquer impacto negativo importante sobre a cobrança efectiva dos créditos.

Exemplo 2.1

Avaliação da capacidade financeira dos contratantes

o caso evocado pelo Tribunal data de 2001 e, desde então, os controlos da viabilidade financeira, que foram concebidos para o 5.º PQ, melhoraram significativamente. Foram utilizados rácios mais complexos para o 6.º PQ, utilizados também para o 7.º PQ. Além disso, a Comissão adoptou regras destinadas a assegurar uma verificação coerente da existência e estatuto jurídico dos participantes, bem como da sua capacidade financeira e operacional [Decisão C(2007) 2466 da Comissão, de 13 de Junho de 2007], que são aplicadas pelas DG em causa.

A Comissão considera que estão actualmente em vigor as medidas necessárias para reduzir ao mínimo o risco de ocorrência de uma situação semelhante.

Desde a utilização obrigatória a partir de 2003 do mecanismo do convite à apresentação de propostas, o sistema de avaliação da capacidade financeira dos candidatos foi reforçado e normalizado. Os candidatos à concessão de subvenções devem agora demonstrar, com base em documentos comprovativos, que dispõem de fontes de financiamento estáveis e suficientes para manter a sua actividade durante todo o período de realização da acção e para participar no seu financiamento.

⁽²³⁾ Artigo 87.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2342/2002 da Comissão, de 23 de Dezembro de 2002, que estabelece as normas de execução do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias (JO L 357 de 31.12.2002, p. 1), com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE, Euratom) n.º 478/2007 (JO L 111 de 28.4.2007, p. 13).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Exemplo 2.2

Gestão dos contratos

O coordenador do contrato do 5.º PQ atrás referido não distribuiu o pagamento do pré-financiamento aos outros contratantes responsáveis pela execução do projecto. A Comissão não se certificou de que as condições do contrato relativas à distribuição do pré-financiamento tinham sido respeitadas. Uma grande parte destas verbas não pôde ser recuperada e foi necessário renunciar à cobrança do crédito (500 000 euros), porque três anos mais tarde o coordenador declarou falência.

Num outro caso (145 000 euros) relativo ao instrumento financeiro Parceiros da Comunidade Europeia para o Investimento (ECIP), verificaram-se longos períodos (1998-2005) de inactividade por parte da Comissão na gestão do contrato.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Exemplo 2.2

Gestão dos contratos

verificaram-se atrasos administrativos a nível do programa ECIP antes de 2005, mas, desde então, o processo de liquidação global do EuropeAid permitiu recuperar 35 milhões de EUR em relação com 600 acções. Para o caso referido, 2/3 do montante devido foi recuperado (por compensação) e 145 000 EUR foram objecto de renúncia, devido sobretudo ao facto de, apesar das repetidas tentativas desde 2005 para estabelecer o estatuto destes ficheiros, não foi possível determinar com certeza quem tinham herdado as responsabilidades do banco, na sequência da aquisição do consórcio.

Exemplo 2.3

Elaboração de ordens e procedimentos de cobrança

Em cinco casos de renúncia à cobrança (2,5 milhões de euros) registaram-se atrasos não justificados na elaboração das ordens de cobrança e/ou no início dos seus procedimentos. Estes casos dizem respeito ao 5.º PQ (1) e às acções externas (4), tendo as renúncias sido causadas pela insolvência do devedor.

No caso já mencionado relativo ao instrumento financeiro ECIP, a Comissão não teve em conta todas as possibilidades de compensação.

Exemplo 2.3

Elaboração de ordens e procedimentos de cobrança

Muitos dos atrasos a nível da elaboração das ordens de cobrança são devidos aos inevitáveis processos de auditoria e legais. A Comissão considera que a sua gestão não teve um impacto negativo importante na cobrança efectiva dos créditos.

De igual modo, os procedimentos internos melhoraram no que diz respeito à emissão atempada de notas de débito.

No caso do programa ECIP, não foi tecnicamente possível proceder a uma compensação adicional em 2008, devido aos procedimentos contabilísticos de encerramento do exercício.

FIABILIDADE DAS TOMADAS DE POSIÇÃO DA COMISSÃO

2.36. Os resultados do exame das tomadas de posição da Comissão são resumidos no **anexo 2.3**. Especificam-se em seguida as observações relevantes do Tribunal.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.37. As insuficiências graves dos sistemas reveladas pela auditoria do Tribunal relativamente à fiabilidade das contas dos recursos próprios tradicionais num Estado-Membro (ver ponto 2.15) foram igualmente detectadas pelos trabalhos de verificação da Comissão. O Tribunal considera que estas insuficiências deveriam ter sido mencionadas no relatório anual de actividades da DG BUDG.

2.38. O erro que o Tribunal detectou no cálculo, por parte da Comissão, do montante definitivo de 2006 da correcção a favor do Reino Unido (ver ponto 2.16) está descrito no relatório anual de actividades da DG BUDG, que refere as medidas de controlo adicionais introduzidas posteriormente. Porém, tendo em conta os próprios critérios de materialidade da Comissão, o Tribunal considera que deveria ter sido formulada uma reserva na declaração de fiabilidade do Director-Geral da DG BUDG.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**Conclusões**

2.39. Com base nos seus trabalhos de auditoria ⁽²⁴⁾, o Tribunal conclui que:

- a) As declarações dos Estados-Membros e os pagamentos dos recursos próprios tradicionais;
- b) Os cálculos que a Comissão efectuou das contribuições dos Estados-Membros com base nos dados IVA e RNB por eles comunicados; bem como
- c) As receitas diversas

relativos ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2010 estavam isentos de erros materiais.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.37. Os problemas a nível do sistema contabilístico deste Estado-Membro têm sido acompanhados de perto pela Comissão desde 2008, a qual realizou, no total, três inspecções específicas aos RPT relativamente a esta questão (uma em 2008 e duas em 2009), tendo solicitado a tomada de medidas correctivas, incluindo o reforço dos controlos internos e a realização de auditorias externas exaustivas ao sistema contabilístico. Os progressos realizados pelo Estado-membro serão de novo discutidos na reunião do CCRP de Julho de 2011, com base no último relatório de inspecção da Comissão. Como estas insuficiências já tinham sido verificadas anteriormente, estão actualmente a ser acompanhadas de perto pela Comissão e, uma vez que dizem respeito a apenas um Estado-Membro em relação ao qual não se verificou qualquer pagamento de RPT inferior ao devido, que tenha sido identificado até à data, a questão não foi especificamente mencionada no relatório anual de actividades de 2010.

2.38. Tendo em conta a correcção em curso, o impacto final do erro será inferior ao limiar de materialidade da Comissão em 2011.

⁽²⁴⁾ Pelas razões apresentadas nos pontos 2.12 e 2.13, esta conclusão não constitui uma avaliação da qualidade dos dados relativos ao IVA ou ao RNB que a Comissão recebeu dos Estados-Membros.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.40. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que os sistemas de supervisão e de controlo foram eficazes para garantir a regularidade das receitas. No entanto, o Tribunal chama a atenção para as insuficiências a seguir descritas:

- a) As auditorias do Tribunal continuam a revelar problemas ao nível da utilização da contabilidade B (ponto 2.19) e da fiabilidade dos montantes das contabilidades A e B (pontos 2.15 e 2.20). Foram igualmente detectadas insuficiências na supervisão aduaneira nacional (ponto 2.21). O Tribunal conclui que os sistemas de supervisão e de controlo dos Estados-Membros são apenas parcialmente eficazes para garantir que os recursos próprios tradicionais registados são completos e correctos;
- b) Continuam a existir reservas pendentes há bastante tempo (ponto 2.23). O Tribunal também constatou insuficiências ao nível do acompanhamento, efectuado pela Comissão, da aplicação pelos Estados-Membros das directivas IVA examinadas (ponto 2.25);
- c) A Comissão ainda não concluiu a sua verificação dos inventários do RNB, que incluem os dados relativos ao RNB dos Estados-Membros para o período a partir de 2002 (ponto 2.29), e ainda não levantou as quatro reservas específicas pendentes relativas ao PNB para o período 1995-2001 (ponto 2.27);
- d) Constatou-se um erro no cálculo definitivo da correcção a favor do Reino Unido ⁽²⁵⁾ de 2006 (ver ponto 2.16). Registaram-se insuficiências no cálculo da correcção para os anos seguintes (ver pontos 2.31 a 2.33). O Tribunal conclui que os sistemas de supervisão e de controlo da Comissão são parcialmente eficazes para garantir que a correcção a favor do Reino Unido é calculada correctamente;

⁽²⁵⁾ Além disso, em Dezembro de 2009, a Comissão detectou um erro no seu cálculo das estimativas provisórias da correcção a favor do Reino Unido relativa aos anos de 2008 e 2009, que representava uma sobrestimativa de 138 milhões de euros (2,6 %) e de 458 milhões de euros (13 %) respectivamente. Ver ponto 2.17 do relatório anual relativo ao exercício de 2009. Os montantes corrigidos foram tidos em conta no âmbito do cálculo das estimativas actualizadas da correcção a favor do Reino Unido, realizado em 2010 (antes dos montantes definitivos que serão calculados em 2012 e 2013).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.40.

- a) *Sempre que necessário, os serviços da Comissão irão solicitar aos Estados-Membros em causa que tomem as medidas adequadas para sanar as deficiências identificadas pelo Tribunal. Por outro lado, irão prosseguir o exame da contabilidade B no âmbito das suas inspecções periódicas, a fim de minimizar o número de tais deficiências. Tal como mencionado no ponto 2.21, as recentes inspecções da Comissão aos recursos próprios tradicionais incidiram na supervisão aduaneira dos Estados-Membros e a Comissão continuará a acompanhar essa supervisão no âmbito das suas inspecções;*
- b) *A Comissão procura activamente a resolução das restantes reservas há muito pendentes que não dizem respeito aos processos por infracção perante o TJE.*

Relativamente ao pacote IVA, a avaliação dos cinco restantes Estados-Membros ainda está em curso e a Comissão espera finalizá-la até Setembro de 2011. Relativamente à Directiva IVA sobre a luta contra a evasão fiscal, a Comissão, pelo facto de ter recebido tardiamente as notificações dos Estados-Membros, só agora está em condições de concluir o controlo exaustivo da execução até ao final de 2011, através de um relatório da Comissão ao Conselho (ver o ponto 2.25);

- c) *A Comissão apresentará os relatórios de avaliação sobre os dados do RNB de 2011 dos Estados-Membros, por forma a que as reservas gerais possam ser substituídas por reservas específicas, se for caso disso. A Comissão prossegue a sua cooperação com os dois Estados-Membros em relação aos quais se mantêm reservas sobre o PNB para o período 1995-2001, para que possam ser levantadas. Na sequência destes esforços, foi levantada em 2011 uma reserva relativa ao Reino Unido;*
- d) *O sistema de supervisão e de controlo foi exaustivamente reapreciado na sequência da detecção deste erro pelo Tribunal.*

A Comissão considera a metodologia de cálculo das despesas afectadas suficientemente sólida para calcular a parte do Reino Unido. A existência destas «insuficiências» identificadas pelo Tribunal resulta do facto de se ter considerado que o custo marginal de uma tentativa de aperfeiçoamento do cálculo não seria economicamente eficiente;

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- e) as perdas para o orçamento referentes à renúncia à cobrança de créditos poderiam ter sido evitadas, ou pelo menos reduzidas, se a Comissão tivesse sido mais pró-activa (ponto 2.35).

Recomendações

2.41. O **anexo 2.4** apresenta o resultado do exame do Tribunal relativo aos progressos realizados na aplicação das recomendações efectuadas nos relatórios anuais anteriores. Devem ser tidos em consideração os seguintes pontos:

- no domínio dos recursos próprios tradicionais, a Comissão procedeu a uma avaliação das insuficiências respeitantes aos procedimentos aduaneiros simplificados aplicáveis às importações. O Tribunal mantém a sua opinião relativamente ao lançamento na contabilidade B das dívidas aduaneiras constituídas sobre mercadorias apreendidas,
- no que se refere aos recursos próprios baseados no RNB, as orientações vigentes sobre a comunicação de grandes revisões estatísticas nem sempre são seguidas pelos Estados-Membros e não se registaram progressos ao nível da aplicação de uma política de revisão comum na UE,

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- e) As decisões da Comissão relativas a dispensas não foram contestadas pelo Tribunal. Os sistemas subjacentes auditados pelo Tribunal relacionados com as dispensas dizem respeito, na sua esmagadora maioria, a um contexto legislativo e de gestão com mais de 10 anos. Desde então, foi criado (em 2001) o EuropeAid, entrou em vigor (em 2003) um novo Regulamento Financeiro, foi criado (em 2003) o sistema CRIS (Common RELEX Information System) baseado nas TI e a gestão da ajuda externa foi atribuída (em 2004) às delegações no terreno.

2.41.

- a Comissão procedeu a uma avaliação das insuficiências relativas aos procedimentos aduaneiros simplificados, no quadro do seu relatório anual de actividades de 2010. Foram igualmente efectuadas inspecções da estratégia de controlo aduaneiro em todos os Estados-Membros e foi elaborado um relatório temático sobre as insuficiências detectadas com base nestas inspecções e na auditoria do Tribunal, tendo sido apresentado um projecto do presente relatório na reunião do CCRP de Dezembro de 2010, devendo a versão definitiva do relatório ser debatida na reunião deste comité de Julho de 2011.

A posição da Comissão relativa ao lançamento na contabilidade B das dívidas aduaneiras constituídas em relação com as mercadorias apreendidas difere da do Tribunal de Contas. A Comissão examinou os acórdãos do TJE proferidos nos processos Elshani (processo C-459/07) e Dansk Logistik (processo C-230/08) e concluiu que a sua posição actual pode ser mantida.

Consultar as respostas da Comissão no anexo 2.4.

- relativamente aos recursos próprios baseados no RNB, a questão das revisões é tratada no documento GNIC/085, tendo as revisões do RNB dos Estados-Membros sido acompanhadas através dos relatórios de qualidade anuais, no quadro do Regulamento RNB. Tal como para as orientações do CMFB ⁽¹⁾ sobre a comunicação das principais revisões estatísticas, a Comissão (Eurostat) irá continuar a sublinhar a necessidade de os Estados-Membros aplicarem estas orientações, nomeadamente nas reuniões do Comité do RNB. A Comissão prossegue as discussões com os Estados-Membros, tendo em vista a aplicação de uma política de revisão comum na UE, tomando em consideração as observações do Tribunal.

⁽¹⁾ Comité das estatísticas monetárias, financeiras e da balança de pagamentos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Na sequência deste exame e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2010, o Tribunal recomenda que a Comissão:

- prossiga os seus esforços para garantir que a contabilidade B é correctamente utilizada, que os sistemas contabilísticos permitem garantir que as declarações das contabilidades A e B são comprovadamente completas e correctas e que a supervisão aduaneira a nível nacional continua a ser reforçada (recursos próprios tradicionais),
- apresente ao Comité RNB os relatórios de avaliação sobre os dados do RNB dos Estados-Membros, para que em 2011 se possam substituir todas as reservas gerais em vigor por reservas específicas para o período a partir de 2002. Na sua avaliação do RNB dos Estados-Membros deverá ter em conta a avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo dos INE relativamente à elaboração das contas nacionais e indicar claramente o âmbito de aplicação da sua opinião (recursos próprios baseados no RNB).

SEGUIMENTO DO RELATÓRIO ESPECIAL N.º 2/2008 SOBRE AS INFORMAÇÕES PAUTAIS VINCULATIVAS

Introdução

2.42. Em 2008, o Tribunal publicou o seu Relatório Especial n.º 2/2008 sobre as Informações Pautais Vinculativas (IPV) ⁽²⁶⁾, que são decisões de classificação pautal de mercadorias, comunicadas por escrito pelas autoridades aduaneiras de um Estado-Membro a pedido dos operadores económicos. Vinculam juridicamente todas as autoridades aduaneiras da União Europeia perante o seu titular durante um período máximo de seis anos a partir da data de emissão.

2.43. Globalmente, considerou-se que o sistema de IPV funcionava bem, embora fossem necessárias algumas melhorias.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- a Comissão irá prosseguir a sua análise da contabilidade B e dos sistemas contabilísticos no âmbito das suas inspecções, a fim de garantir que os apuramentos da contabilidade A e B apresentados pelos Estados-Membros estão correctas. Tal como mencionado no ponto 2.21, as recentes inspecções da Comissão aos recursos próprios tradicionais centraram-se especialmente nos controlos aduaneiros dos Estados-Membros e, no âmbito das suas futuras inspecções, a Comissão irá continuar a supervisionar os controlos realizados pelas autoridades aduaneiras nacionais e as acções dos Estados-Membros no sentido do seu reforço,
- a Comissão irá apresentar os relatórios de avaliação em 2011, por forma a que as reservas gerais possam ser substituídas por reservas específicas, se for caso disso. A Comissão considera que a abordagem aplicada (controlos documentais dos questionários RNB, verificação dos inventários do RNB utilizando o QAIR, complementada por uma verificação directa) é adequada para uma avaliação final do RNB dos Estados-Membros. Neste contexto, os sistemas de supervisão e controlo (SSC) incidem nos aspectos organizacionais e não fornecem indicações específicas sobre a fiabilidade das contas, que depende acima de tudo das fontes e métodos estatísticos utilizados, ainda que os SSC possam ajudar a reduzir os riscos de ocorrência de erros nas contas nacionais. A Comissão prosseguirá os seus trabalhos no sentido de definir orientações relativas aos SSC em matéria de elaboração das contas nacionais pelos Estados-Membros, tendo em conta as observações tecidas pelo Tribunal.

⁽²⁶⁾ JO C 103 de 24.4.2008, p. 1.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.44. Na sua decisão de quitação de 2007 ⁽²⁷⁾, o Parlamento instou a Comissão a procurar resolver as insuficiências restantes e as disputas acerca da classificação pautal. O Conselho solicitou à Comissão que continuasse a melhorar o sistema de IPV e que controlasse a sua instalação e aplicação nos Estados-Membros, salientando que a possível responsabilidade financeira dos Estados-Membros, se for caso disso, deverá ser avaliada com a maior cautela ⁽²⁸⁾.

Seguimento das recomendações

- a) *Recomendação*: a Comissão deverá reduzir os atrasos na resolução de classificações pautais incoerentes (pontos 43 e 44 do Relatório Especial n.º 2/2008).

Progressos realizados: aumentou o número de agentes que se ocupam das questões de IPV e houve uma diminuição dos atrasos na resolução das classificações pautais incoerentes.

- b) *Recomendação*: a Comissão deverá avaliar o impacto financeiro total da emissão de IPV incorrectas e actualizar a base de dados *European Binding Tariff Information* (EBTI-3) (pontos 45 e 46 do Relatório Especial n.º 2/2008).

Progressos realizados: a Comissão pôde demonstrar que estava a tentar responsabilizar os Estados-Membros pelas perdas resultantes da emissão de IPV incorrectas.

Foram introduzidas novas funções na base de dados para respeitar melhor as disposições jurídicas. A interface do utilizador da base de dados pública EBTI-3 está já traduzida em todas as línguas oficiais da UE (com excepção do maltês e do irlandês) e o Thesaurus está a ser progressivamente actualizado.

- c) *Recomendação*: a legislação, complementada pelas directivas administrativas da Comissão, deverá ser reforçada (ponto 47 do Relatório Especial n.º 2/2008).

Progressos realizados: foi adoptada a obrigação segundo a qual um importador deve declarar as IPV de que dispõe para as mercadorias ⁽²⁹⁾, mas não será aplicável antes da entrada em vigor das normas de execução do Código Aduaneiro Modernizado (IPMCC). Estas disposições destinam-se também a melhorar a gestão do «período de graça».

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.44.**b)**

A Comissão continuará a examinar os casos de utilização incorrecta das Informações Pautais Vinculativas (IPV) que tenham efeitos negativos sobre os recursos próprios tradicionais e, se for caso disso, imputará aos Estados-Membros a sua responsabilidade financeira.

⁽²⁷⁾ Decisão do Parlamento Europeu, de 23 de Abril de 2009, sobre a quitação pela execução do orçamento geral da União Europeia relativa ao exercício de 2007, secção III - Comissão.

⁽²⁸⁾ 2881.ª reunião do Conselho, Luxemburgo, 23 e 24 de Junho de 2008.

⁽²⁹⁾ Regulamento (CE) n.º 450/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2008, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (Código Aduaneiro Modernizado) (JO L 145 de 4.6.2008, p. 1).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- d) *Recomendação*: a Comissão deverá encorajar os Estados-Membros a corrigirem as deficiências detectadas (ponto 48 do Relatório Especial n.º 2/2008).

Progressos realizados: durante as suas visitas de controlo, a Comissão acompanhou os casos de incumprimento das disposições legais, bem como as insuficiências assinaladas pelo Tribunal.

Conclusões

2.45. A Comissão melhorou o sistema de IPV e controlou a sua instalação e aplicação nos Estados-Membros. Porém, as principais medidas correctivas só serão eficazes quando as IPMCC entrarem em vigor e a Comissão deverá prosseguir os seus esforços para reduzir o tempo necessário à resolução dos problemas de classificação.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- d) A Comissão efectuou um acompanhamento integral dos Estados-Membros no âmbito dos procedimentos relacionados com a gestão das IPV. Tal exercício começou em meados de 2007 e está ainda em curso sob a forma de medidas de seguimento. Além disso, a Comissão tenciona realizar em 2011 cinco inspecções no local aos RPT em relação com as IPV.

A Comissão está a acompanhar continuamente os progressos dos Estados-Membros e a abordar as insuficiências na aplicação dos requisitos legais.

2.45. A Comissão regista a observação e continua os seus esforços no sentido de acelerar a resolução das questões de classificação.

ANEXO 2.1

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DAS RECEITAS

	2010				2009	2008	2007
	RPT	IVA/RNB, Correções previstas pelo Título 1 do Orçamento	Outras receitas	Total			
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA							
Total das operações (das quais):	6	43	6	55	62	60	66
Ordens de cobrança	6	43	6	55	62	60	66
RESULTADOS DOS TESTES (1)							
Proporção de operações:							
Não afectadas por erros	100 % (6)	100 % (43)	100 % (6)	100 % (55)	95 %	100 %	100 %
Afectadas por um ou mais erros	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	5 %	0 %	0 %
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS							
Taxa de erro mais provável (2)				0 %			

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

(2) Uma vez que não foi constatado nenhum erro material, apresenta-se apenas a taxa de erro mais provável.

ANEXO 2.2

RESULTADOS DO EXAME DOS SISTEMAS NO DOMÍNIO DAS RECEITAS

Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo seleccionados

Sistema	Controlos internos principais (Comissão)			Principais controlos internos nos Estados-Membros auditados	Avaliação global
	Controlos da Comissão nos Estados-Membros	Cálculo e controlos documentais dos créditos efectuados pela Comissão	Gestão das reservas e execução orçamental efectuadas pela Comissão		
Recursos Próprios Tradicionais	Eficazes	Eficazes	N/A	Parcialmente eficazes	Eficaz
IVA/RNB	Eficazes	Eficazes	Eficazes	N/A	Eficaz
Correcção a favor do Reino Unido	N/A	Parcialmente eficazes	N/A	N/A	Parcialmente eficaz
Renúncia à cobrança	N/A	Eficazes	Eficazes ⁽¹⁾	N/A	Eficaz
Multas e sanções	N/A	Eficazes	N/A	N/A	Eficaz

N/A: Não aplicável (não se aplica ou não foi avaliado)

⁽¹⁾ Em relação às renúncias à cobrança de créditos em 2010, o Tribunal constatou insuficiências na gestão da Comissão em anos anteriores que aumentaram o risco de os créditos não serem cobrados.

Avaliação global dos sistemas de supervisão e de controlo

Avaliação global	2010	2009	2008	2007
	Eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz

ANEXO 2.3

RESULTADOS DO EXAME DAS TOMADAS DE POSIÇÃO DA COMISSÃO NO DOMÍNIO DAS RECEITAS

Principais DG em causa	Tipo de declaração apresentada pelo Director-Geral (*)	Reservas emitidas	Observações do Tribunal	Avaliação global da fiabilidade	
				2010	2009
BUDG	Sem reservas relativas aos recursos próprios	N/A	<p>As insuficiências significativas dos sistemas reveladas pela auditoria do Tribunal relativamente à fiabilidade das contas dos recursos próprios tradicionais na Bélgica foram igualmente detectadas pelos trabalhos de verificação da Comissão. O Tribunal considera que estas insuficiências deviam ter sido mencionadas no relatório anual de actividades da DG BUDG (ver ponto 2.37).</p> <p>O erro que o Tribunal detectou no cálculo, por parte da Comissão, do montante definitivo de 2006 da correcção a favor do Reino Unido está descrito no relatório anual de actividades da DG BUDG, que apresenta as medidas de controlo adicionais introduzidas posteriormente. Porém, tendo em conta os próprios critérios de materialidade da Comissão, o Tribunal considera que deveria ter sido emitida uma reserva na declaração de fiabilidade do Director-Geral da DG BUDG (ver ponto 2.38).</p>	B	A

N/A: Não aplicável (não se aplica).

(*) Através da sua declaração de fiabilidade, o Director-Geral declara ter obtido uma garantia razoável de que os procedimentos de controlo aplicados dão as garantias necessárias relativamente à regularidade das operações.

A: a declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades apresentam uma avaliação correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade.

B: a declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades apresentam uma avaliação parcialmente correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade.

C: a declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades não apresentam uma avaliação correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade.

SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DAS RECEITAS

Exercício	Recomendações do Tribunal	Progressos realizados	Resposta da Comissão	Análise do Tribunal
2009	<p>No seu relatório anual relativo ao exercício de 2009 (ponto 2.32), o Tribunal chamou a atenção para os resultados de auditoria apresentados no seu Relatório Especial n.º 1/2010 sobre os procedimentos aduaneiros simplificados aplicáveis às importações e referiu que a Comissão teria de levar em conta as conclusões deste relatório, juntamente com o seguimento das suas próprias constatações resultantes das inspeções aos procedimentos simplificados e a estratégia de controlo dos Estados-Membros no seu relatório anual de actividades de 2010.</p>	<p>A Comissão reconheceu que os controlos aduaneiros efectuados pelos Estados-Membros aos procedimentos simplificados apresentam insuficiências. Porém, tendo em conta as suas inspeções em curso, a resposta geralmente positiva dos Estados-Membros às constatações do Tribunal e o impacto financeiro globalmente reduzido dos erros detectados, a Comissão considerou não ser necessário formular uma reserva a este respeito na declaração do Director-Geral (incluída no relatório anual de actividades da DG BUDG).</p>	<p>A Comissão procedeu a uma avaliação das insuficiências ligadas aos procedimentos aduaneiros simplificados, no quadro do seu relatório anual de actividades de 2010, estando a acompanhar atentamente as medidas tomadas pelos Estados-Membros em resposta aos resultados das suas próprias inspeções, bem como aos das auditorias do Tribunal. Vários Estados-Membros comunicaram já as medidas correctivas tomadas ou que estão em vias de tomar para resolver as insuficiências detectadas. Estas medidas serão verificadas em futuras inspeções. A Comissão procedeu igualmente a inspeções da estratégia de controlo aduaneiro em todos os Estados-Membros e elaborou um relatório temático sobre as insuficiências detectadas com base nestas inspeções e na auditoria do Tribunal, tendo apresentado um projecto deste relatório na reunião do CCRP de Dezembro de 2010. Os Estados-Membros dispuseram de um prazo para apresentar as suas observações, as quais serão tidas em conta na versão definitiva do relatório, a ser debatido na reunião do CCRP de Julho de 2011.</p>	<p>O Tribunal toma nota desta apreciação da Comissão e efectuará a sua própria análise bem como o acompanhamento o seu relatório especial sobre os procedimentos aduaneiros simplificados aplicáveis às importações.</p>

Exercício	Recomendações do Tribunal	Progressos realizados	Resposta da Comissão	Análise do Tribunal
2009	<p>No seu relatório anual relativo ao exercício de 2009 (ponto 2.22), o Tribunal considerou que as dívidas aduaneiras referentes a mercadorias apreendidas depois de as mesmas passarem a primeira estância aduaneira situada no território comunitário deveriam ser registadas na contabilidade B. Esta posição, que está em conformidade com o acórdão do Tribunal de Justiça de Abril de 2009 (processo C-459/07), não é partilhada pela Comissão.</p>	<p>A Comissão analisou o recente acórdão do Tribunal de Justiça (de Abril de 2010) referente a uma questão similar (processo C-230/08).</p>	<p>A posição da Comissão relativa ao lançamento na contabilidade B das dívidas aduaneiras constituídas em relação com as mercadorias apreendidas difere da do Tribunal de Contas. A posição da Comissão baseia-se no artigo 867.º-A do Regulamento (CEE) n.º 2454/93 que fixa disposições de aplicação do Código Aduaneiro Comunitário, de acordo com o qual as mercadorias apreendidas ou confiscadas são consideradas como estando sujeitas ao regime de entreposto aduaneiro, em conformidade com o artigo 98.º do Código Aduaneiro. Para as mercadorias sujeitas a este procedimento, a constituição da dívida aduaneira é considerada suspensa e não deve ser efectuado qualquer lançamento nas contas. A Comissão examinou os acórdãos do TJE proferidos nos processos Elshani (processo C-459/07) e Dansk Logistik (processo C-230/08) e concluiu que a sua actual posição pode ser mantida.</p>	<p>O Tribunal de Contas mantém a sua opinião relativamente ao registo na contabilidade B das dívidas aduaneiras constituídas sobre mercadorias apreendidas. Esta opinião é corroborada por dois acórdãos do Tribunal de Justiça.</p>
	<p>No seu relatório anual relativo ao exercício de 2009 (ponto 2.27), o Tribunal referiu que a Comissão (no seu relatório de Janeiro de 2010 sobre as estatísticas do défice e da dívida pública da Grécia destinado ao Conselho Eco-fin) questionou a qualidade das estatísticas macroeconómicas gregas, incluindo as das contas nacionais, e que a Comissão e o Conselho levantaram dúvidas sobre a eficácia do funcionamento dos sistemas de supervisão e de controlo do Serviço Nacional de Estatística da Grécia, que elabora igualmente os dados RNB para o cálculo dos recursos próprios.</p>	<p>Uma análise aprofundada por parte da Comissão do impacto potencial das questões suscitadas por esta verificação do défice e da dívida não revelou um impacto significativo ao nível do PIB/RNB. Os trabalhos de verificação realizados durante 2010 pela Comissão (Eurostat) dos dados fiscais gregos no âmbito do acompanhamento das insuficiências comunicadas no seu relatório de Janeiro de 2010, revelaram um impacto compreendido entre 0,5 % e 0,9 % sobre o nível do PIB grego.</p>	<p>A resposta que a Comissão deu às observações do Tribunal na Primavera de 2010, aquando da elaboração do relatório anual de 2009 do Tribunal, referia as conclusões do relatório de Janeiro de 2010, que não abordava a questão da reclassificação de empresas públicas. O impacto sobre o PIB mencionado pelo Tribunal resulta da reclassificação de empresas públicas, decorrente dos trabalhos concluídos em Novembro de 2010. Por conseguinte, não há necessidade de reconsiderar a resposta da Comissão às observações incluídas no relatório anual de 2009 do Tribunal. As revisões dos dados dos Estados-Membros relativos a anos anteriores são acompanhadas pela Comissão nos anos subsequentes, segundo procedimentos bem estabelecidos de controlo do RNB.</p>	<p>A avaliação efectuada pela Comissão do impacto sobre o PIB/RNB das insuficiências relativas às estatísticas do défice e da dívida pública da Grécia deverá tomar em conta os resultados dos seus trabalhos completados em Novembro de 2010.</p>

Exercício	Recomendações do Tribunal	Progressos realizados	Resposta da Comissão	Análise do Tribunal
2009	<p>No seu relatório anual relativo ao exercício de 2006, o Tribunal incluiu observações sobre a revisão efectuada ao RNB da Grécia (pontos 4.24 - 4.26), tendo recomendado no ponto 4.32 que a Comissão:</p> <p>a) estabeleça regras para o envio das revisões e seja antecipadamente informada, juntamente com o Comité do RNB, sobre as principais revisões;</p> <p>b) institua uma política coordenada em matéria de revisão de dados das contas nacionais, incluindo a exigência de uma aferição regular;</p> <p>c) garanta que as conclusões do controlo do inventário grego se encontrem disponíveis atempadamente, de modo a permitir a inclusão dos dados corrigidos nas contas relativas ao exercício de 2007.</p> <p>Nos seus relatórios anuais relativos aos exercícios de 2007, 2008 e 2009, o Tribunal efectuou o acompanhamento destas questões, respectivamente no Anexo 4.2 (2007 e 2008) e no Anexo 2.4 (2009).</p>	<p>a) quatro Estados-Membros apresentaram revisões importantes nos seus questionários e relatórios de qualidade sobre o RNB de 2010. Num caso (Finlândia), não foi efectuada uma notificação prévia da revisão;</p> <p>b) na reunião do Comité de Estatísticas Monetárias, Financeiras e de Balanças de Pagamentos (CMFB) de Janeiro de 2010, chegou-se à conclusão de que a Comissão (Eurostat) e o Banco Central Europeu deveriam lançar um estudo de impacto sobre a «política de revisão das contas nacionais e das balanças de pagamentos» no Outono de 2010 e apresentar os resultados do inquérito relativo a este estudo na reunião do CMFB em Janeiro de 2011. Porém, devido à finalização do novo projecto de SEC (Sistema Europeu de Contas) e a outras tarefas, foi decidido adiar o lançamento do inquérito até ao início de 2011 e apresentar os resultados do estudo de impacto na reunião do CMFB em Julho de 2011;</p> <p>c) a Comissão (Eurostat) prossegue a sua cooperação com o INE grego, a fim de poder levantar a última reserva relativa ao PNB para o período 1995-2001.</p>	<p>a) <i>A Comissão recorda constantemente aos Estados-Membros a necessidade de aplicar as orientações, especialmente no quadro das reuniões do Comité do RNB e dos contactos bilaterais. Embora, no caso da Finlândia, tenham sido apresentadas antecipadamente informações completas, aquando das reuniões do Comité do RNB e de uma visita relativa ao RNB à Finlândia, a Comissão continuará a acompanhar e a sublinhar a importância de os Estados-Membros assegurarem a conformidade com o procedimento do CMFB.</i></p> <p>b) <i>Sem comentários.</i></p> <p>c) <i>A Comissão (Eurostat) continua a colaborar com as autoridades gregas de modo a poder levantar a última reserva remanescente relativa ao PNB do período 1995-2001.</i></p>	<p>a) a Comissão deverá tomar as medidas adequadas para garantir que os Estados-Membros aplicam sempre as orientações relativas à comunicação das principais revisões estatísticas (definidas pelo CMFB);</p> <p>b) o Tribunal constata que, em 2010, a Comissão (Eurostat) não efectuou progressos na aplicação de uma política comum de revisão na União Europeia;</p> <p>c) ver pontos 2.26, 2.27 e 2.29.</p>

ANEXO 2.5

CÁLCULO DA CORRECÇÃO A FAVOR DO REINO UNIDO PARA 2006 E ANOS SEGUINTE

1. As disposições para cálculo da correcção a favor do Reino Unido para 2006 estão definidas na decisão relativa ao sistema de recursos próprios de 2000 ⁽¹⁾ e num documento de trabalho da Comissão aprovado pelo Conselho quando adoptou a decisão relativa ao sistema de recursos próprios ⁽²⁾.
2. O cálculo da correcção a favor do Reino Unido implica uma série de etapas.
3. A primeira consiste em:
 - a) Calcular a diferença entre:
 - i) a parte, em percentagem, do Reino Unido na soma das matérias colectáveis do IVA não niveladas ⁽³⁾,
 - ii) a parte, em percentagem, do Reino Unido no total das despesas repartidas;
 - b) Multiplicar a diferença assim obtida em a) pelo total das despesas repartidas;
 - c) Multiplicar o resultado obtido em b) por 0,66.
4. A «matéria colectável IVA não nivelada» constituía a base dos recursos próprios IVA, uma vez que era aplicada quando foi introduzida a correcção a favor do Reino Unido.
5. As «despesas repartidas» são as despesas do orçamento da União Europeia que podem ser atribuídas a destinatários nos Estados-Membros. Ficam assim excluídas despesas externas à União Europeia ou despesas que não possam ser atribuídas ou identificadas. É deduzido do total das despesas repartidas um montante correspondente às despesas de pré-adesão nos Estados-Membros que aderiram à União Europeia em 2004.
6. A segunda fase do processo de cálculo da correcção consiste em calcular a «vantagem do Reino Unido» que resulta das alterações efectuadas aos recursos próprios baseados no IVA desde que a correcção a favor do Reino Unido foi criada (redução da taxa de cobrança do recurso próprio baseado no IVA, «nivelamento» da matéria colectável IVA em 50 % do rendimento nacional bruto (RNB) de um Estado-Membro) e da introdução de um quarto recurso próprio baseado no RNB.
7. Um aspecto do cálculo da «vantagem do Reino Unido» relevante para a crítica efectuada no ponto 2.16 diz respeito ao cálculo da taxa uniforme dos recursos próprios baseados no IVA aplicável em 2006. Trata-se de deduzir da «taxa máxima de mobilização» do IVA (0,50 % em 2006) uma «taxa congelada», por sua vez relacionada com a dimensão da correcção a favor do Reino Unido. O erro referido no ponto 2.16 deve-se ao facto de a Comissão ter adicionado a «taxa congelada» à «taxa máxima de mobilização», em vez de a deduzir.
8. Um outro ajustamento da correcção consiste em deduzir os «ganhos excepcionais de recursos próprios tradicionais». Os Estados-Membros retêm 25 % do rendimento destes recursos; quando a correcção a favor do Reino Unido foi introduzida, a taxa de retenção era 10 %. A correcção é reduzida, na medida em que esses ganhos reduzem os pagamentos do Reino Unido em matéria de recursos próprios.
9. As disposições adoptadas para calcular a correcção a favor do Reino Unido nos anos posteriores a 2006 estão definidas na decisão de 2007 relativa ao sistema de recursos próprios ⁽⁴⁾ e num novo documento de trabalho da Comissão aprovado pelo Conselho ⁽⁵⁾. As disposições relativas ao período posterior a 2006 diferem em certos aspectos das disposições aplicáveis à correcção de 2006.

⁽¹⁾ Decisão 2000/597/CE, Euratom do Conselho, de 29 de Setembro de 2000, relativa ao Sistema de Recursos Próprios das Comunidades Europeias (JO L 253 de 7.10.2000, p. 42).

⁽²⁾ Documento de trabalho da Comissão sobre o cálculo, financiamento, pagamento e inscrição no orçamento da correcção dos desequilíbrios orçamentais em conformidade com os artigos 4.º e 5.º da Decisão 2000/597/CE (Referência 10646/00, Adenda 2 a «I/A» ITEM NOTE, de 21 de Setembro de 2000, do Secretariado-Geral do Conselho ao Comité de Representantes Permanentes/Conselho, adopção da Decisão 2000/597/CE, Euratom do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia).

⁽³⁾ Nos termos do n.º 1, alínea c), do artigo 2.º da Decisão 2000/597/CE, a matéria colectável IVA a ter em conta para os recursos próprios é limitada a 50 % do PNB (até 2001)/RNB (a partir de 2002).

⁽⁴⁾ Ver Decisão 2007/436/CE, Euratom.

⁽⁵⁾ Documento de trabalho da Comissão sobre o cálculo, financiamento, pagamento e inscrição no orçamento da correcção dos desequilíbrios orçamentais a favor do Reino Unido (Referência 9851/07, Adenda 2 a «I/A» ITEM NOTE, de 23 de Maio de 2007, do Secretariado-Geral do Conselho ao Comité de Representantes Permanentes/Conselho, adopção da Decisão 2007/436/CE, Euratom do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia).

10. No que se refere às despesas repartidas cujos princípios gerais não sofreram alterações (comparativamente à decisão de 2000 relativa ao sistema de recursos próprios), convém salientar dois aspectos, em particular, no âmbito das críticas efectuadas nos pontos 2.31 a 2.33:
- a) O documento de trabalho da Comissão prevê que, quando a Comissão tem conhecimento de que o destinatário em questão actua como intermediário, os pagamentos devem ser atribuídos, sempre que possível, ao Estado-Membro no qual o beneficiário final tem residência, em função da sua parte nesses pagamentos;
 - b) O conceito de despesa utilizado pela Comissão para cálculo da correcção a favor do Reino Unido corresponde aos «pagamentos efectivos» efectuados no ano em questão, quer a partir do orçamento anual, quer de dotações não executadas transitadas para o exercício seguinte.
11. Os pontos 2.31 a 2.33 referem que a Comissão não tomou medidas adequadas para incluir no cálculo as despesas totais repartidas ou para atribuir os pagamentos sempre que possível.

CAPÍTULO 3

Agricultura e Recursos Naturais

ÍNDICE

	<i>Ponto</i>
Introdução	3.1-3.16
Características específicas do grupo de políticas	3.2-3.15
Âmbito e método de auditoria	3.16
Regularidade das operações	3.17-3.22
Eficácia dos sistemas	3.23-3.51
Domínio de intervenção Agricultura e Desenvolvimento Rural	3.23-3.48
Sistemas relacionados com a regularidade das operações	3.23-3.41
Sistemas relacionados com recuperações e correcções financeiras	3.42-3.48
Domínios de intervenção Ambiente, Assuntos Marítimos e Pescas, Saúde e Defesa do Consumidor	3.49-3.51
Fiabilidade das tomadas de posição da Comissão	3.52-3.54
Conclusões e recomendações	3.55-3.60
Conclusões	3.55-3.56
Recomendações	3.57-3.60

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

3.1. Este capítulo apresenta a apreciação específica do Tribunal relativamente à Agricultura e Recursos Naturais, que abrange os domínios de intervenção 05 — Agricultura e Desenvolvimento Rural, 07 — Ambiente, 11 — Assuntos Marítimos e Pescas e 17 — Saúde e Defesa do Consumidor. O **quadro 3.1** indica as informações principais sobre as actividades abrangidas e as despesas em 2010.

Quadro 3.1 — Agricultura e Recursos Naturais — informações principais de 2010

(milhões de euros)

Título do orçamento	Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos	Modalidade de gestão
5	Agricultura e Desenvolvimento Rural	Despesas administrativas	131	Centralizada directa
		Intervenções nos mercados agrícolas	4 314	Partilhada
		Ajudas directas	39 676	Partilhada
		Desenvolvimento rural	11 483	Partilhada
		Medidas de pré-adesão	14	Descentralizada
		Outros	(7)	Partilhada
		55 611		
7	Ambiente	Despesas administrativas	91	Centralizada directa
		Despesas operacionais	267	Centralizada directa/Centralizada indirecta
			358	
11	Assuntos Marítimos e Pescas	Despesas administrativas	40	Centralizada directa
		Despesas operacionais	616	Centralizada/partilhada
			656	
17	Saúde e Defesa do Consumidor	Despesas administrativas	112	Centralizada directa
		Despesas operacionais	478	Centralizada directa/Centralizada indirecta
			590	

Total das despesas administrativas ⁽¹⁾	374
Total das despesas operacionais	56 841
Das quais: — adiantamentos	851
— pagamentos intermédios/finais	55 990
Total dos pagamentos do exercício	57 215

Total das autorizações do exercício	60 992
--	---------------

⁽¹⁾ A auditoria das despesas administrativas é apresentada no Capítulo 7.

Fonte: Contas anuais da União Europeia relativas ao exercício de 2010.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Características específicas do grupo de políticas**Domínio de intervenção Agricultura e Desenvolvimento Rural**

3.2. A política agrícola comum tem, em conformidade com o Tratado, os seguintes objectivos ⁽¹⁾: incrementar a produtividade da agricultura, assegurar, deste modo, um nível de vida equitativo à população agrícola, estabilizar os mercados, garantir a segurança dos abastecimentos e assegurar preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores.

3.3. O orçamento da UE financia as despesas da política agrícola comum essencialmente através de dois fundos ⁽²⁾: o Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA), que financia integralmente as ajudas directas da UE e as medidas de mercado ⁽³⁾, e o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader), que co-financia a taxas variáveis os programas de desenvolvimento rural.

3.4. As principais medidas financiadas pelo FEAGA (43 990 milhões de euros) são:

- o «Regime de pagamento único» – RPU (ajudas directas) cujos pagamentos se baseiam em «direitos» ⁽⁴⁾. Cada direito deve ser activado com um hectare de terras elegíveis declarado pelo agricultor. Em 2010, o RPU representou 29 070 milhões de euros de despesas (73 % das ajudas directas),
- o «Regime de pagamento único por superfície» – RPUS (ajudas directas) que prevê o pagamento de montantes uniformes por hectare elegível de terreno agrícola. Este regime é aplicado actualmente em dez dos novos Estados-Membros ⁽⁵⁾, tendo em 2010 representado despesas no montante de 4 460 milhões de euros (11 % das ajudas directas),
- outros regimes de ajudas directas («pagamentos associados») relacionados com tipos específicos de produção agrícola. Em 2010, estes regimes representaram 6 146 milhões de euros de despesas (16 % das ajudas directas),

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

⁽²⁾ Regulamento (CE) n.º 1290/2005 do Conselho, de 21 de Junho de 2005, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 209 de 11.8.2005, p. 1).

⁽³⁾ À excepção de determinadas medidas, como as acções de promoção e o programa de distribuição de fruta nas escolas, que são co-financiadas.

⁽⁴⁾ O número e o valor dos direitos de cada agricultor foram calculados pelas autoridades nacionais de acordo com um dos modelos previstos na legislação da UE. Ao abrigo do *modelo histórico*, cada agricultor recebe direitos com base no montante médio de ajudas recebido e na superfície explorada durante o período de referência de 2000 a 2002. Ao abrigo do *modelo regional*, todos os direitos de uma região têm o mesmo valor fixo, sendo atribuído um direito ao agricultor por cada hectare elegível declarado no primeiro ano de candidatura. O *modelo híbrido* combina o elemento histórico com um montante fixo e, se for *dinâmico*, a componente histórica diminui todos os anos até se tornar um sistema em que predomina a taxa fixa.

⁽⁵⁾ Bulgária, República Checa, Estónia, Chipre, Letónia, Lituânia, Hungria, Polónia, Roménia e Eslováquia.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

— *intervenções nos mercados agrícolas*: as principais medidas são a intervenção, a armazenagem e as restituições à exportação, que têm vindo a perder importância nos últimos anos, além de medidas como o apoio específico aos programas relativos aos sectores vitivinícola, das frutas e produtos hortícolas e alimentar (cujo total ascendeu a 4 314 milhões de euros em 2010).

3.5. O Feader co-financia as despesas de *Desenvolvimento Rural*, que abrangem um grande número de medidas, como regimes agro-ambientais, montantes compensatórios pela exploração agrícola de terras em zonas desfavorecidas, investimentos em explorações agrícolas e infra-estruturas em zonas rurais (11 497 milhões de euros) ⁽⁶⁾.

3.6. No âmbito de todos os regimes de ajudas directas do FEAGA ⁽⁷⁾ e de determinados regimes de ajudas do Feader, os beneficiários de ajudas da UE têm a obrigação jurídica de cumprir requisitos de «condicionalidade», relacionados com a protecção do ambiente, a saúde pública, a saúde animal e a fitossanidade, o bem-estar animal (requisitos legais de gestão) e a manutenção das terras agrícolas em boas condições agrícolas e ambientais (BCAA) ⁽⁸⁾. A legislação da UE prevê que, em caso de incumprimento desses requisitos, se aplique uma redução ou exclusão ⁽⁹⁾ ao montante global dos pagamentos directos efectuados na sequência dos pedidos apresentados no decurso do ano civil da verificação.

3.7. Apenas os agricultores são elegíveis para a ajuda por superfície da UE. Por agricultor entende-se uma pessoa, singular ou colectiva, que exerce uma actividade agrícola, que se define como a produção, criação ou cultivo de produtos agrícolas, incluindo a colheita, ordenha, criação ou detenção de animais para fins de produção, ou a manutenção das terras em boas condições agrícolas e ambientais (BCAA) ⁽¹⁰⁾. A manutenção das terras em BCAA constitui a actividade agrícola mínima exigida para que o candidato seja elegível.

3.6. *As reduções e exclusões são aplicáveis unicamente se a não conformidade se dever a um acto ou uma omissão directamente imputável aos agricultores e se não for de importância menor.*

⁽⁶⁾ Este montante compreende despesas respeitantes ao período de programação anterior e a instrumentos de pré-adesão.

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

⁽⁸⁾ Embora as normas das BCAA, referidas no Anexo III do Regulamento (CE) n.º 73/2009, sejam aplicáveis em todos os Estados-Membros, os requisitos legais de gestão (RLG) referidos no Anexo II do mesmo regulamento apenas são obrigatórios na UE-15. Na UE-10, os RLG serão introduzidos gradualmente entre 2009 e 2013, e, na UE-2, entre 2012 e 2014.

⁽⁹⁾ Nos termos dos artigos 66.º e 67.º do Regulamento (CE) n.º 796/2004 da Comissão (JO L 141 de 30.4.2004, p. 18), o nível de redução por requisitos legais de gestão ou BCAA em situação de incumprimento pode variar entre 1 % e 5 % em caso de negligência, podendo levar à rejeição total da ajuda em caso de incumprimento deliberado.

⁽¹⁰⁾ Ver artigos 1.º e 2.º, alíneas a) e c), do Regulamento (CE) n.º 73/2009.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.8. As despesas ao abrigo de ambos os fundos são canalizadas através de cerca de 80 ⁽¹¹⁾ organismos pagadores nacionais ou regionais nos 27 Estados-Membros. Estes organismos são responsáveis por efectuar pagamentos aos beneficiários, devendo, antes disso, assegurar-se, directamente ou através de organismos delegados, da elegibilidade dos pedidos de ajudas. As contas e os registos de pagamentos dos organismos pagadores são examinados por organismos de auditoria independentes (organismos de certificação), que apresentam um relatório à Comissão em Fevereiro do ano seguinte.

Domínios de intervenção Ambiente, Assuntos Marítimos e Pescas, Saúde e Defesa do Consumidor

3.9. A política da União em matéria de *Ambiente* deve contribuir para a protecção e a melhoria da qualidade do ambiente e da saúde humana e para uma utilização racional dos recursos naturais, nomeadamente a nível internacional. O instrumento financeiro para o ambiente (LIFE) ⁽¹²⁾ é, em termos de financiamento (205 milhões de euros de despesas em 2010), o instrumento mais importante e assegura a contribuição da UE para projectos nos Estados-Membros em prol da natureza e da biodiversidade, assim como nos domínios da política ambiental, da governação, da informação e da comunicação.

3.10. O Fundo Europeu das Pescas ⁽¹³⁾ (FEP) é o principal instrumento (395 milhões de euros de despesas ⁽¹⁴⁾ em 2010) do domínio de intervenção *Assuntos Marítimos e Pescas*. A política comum das pescas tem, no domínio respectivo, os mesmos objectivos da política agrícola comum (ver ponto 3.2).

3.11. No que respeita à *Saúde e Defesa do Consumidor*, a UE contribui, por um lado, para a protecção da saúde humana, da saúde animal e da fitossanidade e, por outro, para o bem-estar dos consumidores (478 milhões de euros de despesas em 2010).

Adiantamentos e pagamentos intermédios/finais

3.12. No caso do FEAGA, as despesas são constituídas sobretudo por reembolsos (pagamentos intermédios/finais) pela UE de subsídios pagos pelos Estados-Membros a agricultores e outros beneficiários.

3.13. Relativamente ao Feader, em 2010, todos os pagamentos imputados corresponderam a adiantamentos e pagamentos intermédios. No caso do FEP só foram efectuados pagamentos intermédios.

⁽¹¹⁾ Número de organismos pagadores: 82 no início do exercício financeiro de 2010 e 81 no fim do mesmo exercício (*Fonte*: Relatório anual de actividades da DG AGRI, p. 32).

⁽¹²⁾ Regulamento (CE) n.º 614/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 149 de 9.6.2007, p. 1).

⁽¹³⁾ O Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas (IFOP) foi substituído pelo FEP no novo período de programação (2007-2013) — Regulamento (CE) n.º 1198/2006 do Conselho (JO L 223 de 15.8.2006, p. 1).

⁽¹⁴⁾ Este montante inclui as despesas relativas aos períodos de programação anteriores, em particular do IFOP.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.8. *Em conformidade com o artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 885/2006, os organismos de certificação examinam anualmente os procedimentos de controlo interno dos organismos pagadores, além das suas contas anuais.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.14. Os pagamentos relativos à Saúde e Defesa do Consumidor não incluem adiantamentos, pois os Estados-Membros são reembolsados com base nas despesas declaradas. No domínio do Ambiente, está previsto um pré-financiamento no montante máximo de 40 % da contribuição da UE para um projecto LIFE, conforme está definido na convenção de subvenção.

Diminuição significativa das dotações de pagamento do Feader

3.15. No domínio do Feader, as dotações de pagamento registaram uma diminuição no valor de 1 650 milhões de euros (cerca de 9 % das dotações de pagamento iniciais) no final de 2010 ⁽¹⁵⁾, em virtude, principalmente, do abrandamento das despesas dos Estados-Membros, motivado por dificuldades na disponibilização da comparticipação nacional na actual situação económica.

Âmbito e método de auditoria

3.16. A abordagem e a metodologia globais de auditoria do Tribunal são descritas na **parte 2 do anexo 1.1**. No que se refere à auditoria do grupo de políticas Agricultura e Recursos Naturais, são de salientar os seguintes pontos específicos:

- a auditoria consistiu na análise de uma amostra de 238 pagamentos, que compreende 146 pagamentos do FEAGA, 80 pagamentos do Feader e 12 pagamentos relativos aos domínios de intervenção Ambiente, Assuntos Marítimos e Pescas e Saúde e Defesa do Consumidor, todos eles correspondentes a pagamentos intermédios e finais,
- no âmbito do FEAGA, a avaliação dos sistemas incluiu auditorias aos SIGC seleccionados combinando critérios de materialidade, risco e aleatoriedade (metodologia MUS), em cinco organismos pagadores de três Estados-Membros que aplicam o RPU – Alemanha (Saxónia e Baixa Saxónia), Espanha (Castilla-La-Mancha e Extremadura) e Reino Unido (País de Gales) – e num Estado-Membro (França) incidiu sobre o sistema de controlo relativo à medida de «reestruturação da indústria açucareira». Relativamente ao *Desenvolvimento Rural*, o Tribunal seleccionou e testou aleatoriamente os sistemas de supervisão e controlo da Alemanha (Mecklemburgo-Pomerânia Ocidental), Reino Unido (Escócia), Roménia, Polónia, Portugal, Itália (Toscana), Letónia e França. No domínio do *Ambiente*, o Tribunal testou o sistema de controlo interno da DG ENV,
- foi efectuado um acompanhamento das insuficiências do Sistema de Identificação de Parcelas Agrícolas (SIPA) e dos controlos no local referidos nas DAS 2008 e 2009, relativamente a três organismos pagadores: na Grécia, na Bulgária e na Roménia,

⁽¹⁵⁾ Reafectadas a outros programas através de uma transferência global de dotações.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- além das auditorias dos pagamentos e sistemas supramencionadas, realizaram-se nos Países Baixos e na República Checa auditorias coordenadas com as Instituições Superiores de Controlo destes países. Nos Países Baixos, a auditoria envolveu a análise de uma amostra adicional de 55 pagamentos, dos quais 53 foram efectuados no âmbito das medidas do FEAGA e dois diziam respeito a despesas no domínio do Desenvolvimento Rural, bem como uma avaliação dos sistemas de supervisão e controlo. Na República Checa, a auditoria consistiu no exame de 30 pagamentos relacionados com quatro medidas do programa de Desenvolvimento Rural e numa avaliação dos respectivos sistemas de supervisão e controlo. Os resultados do exame destas amostras adicionais são tidos em conta no cálculo da taxa de erro ⁽¹⁶⁾,

- no que se refere à condicionalidade, o Tribunal limitou os seus testes às obrigações de BCAA (cobertura mínima do solo, impedir a invasão das terras agrícolas por vegetação indesejável) em relação às quais fosse possível obter provas e chegar a uma conclusão durante a visita de auditoria. Foram testados determinados requisitos legais de gestão (identificação e registo de animais) em relação a pagamentos do Feader. Para além disso, no contexto das suas auditorias dos sistemas, o Tribunal analisou a aplicação (a nível nacional) das normas de BCAA e os sistemas de controlo implementados pelos Estados-Membros. Os casos de incumprimento detectados não são, actualmente, incluídos no cálculo da taxa de erro,

- o exame das tomadas de posição da Comissão abrangeu os relatórios anuais de actividades da DG AGRI, DG CLIMA, DG ENV, DG MARE e DG SANCO,

- além disso, a fim de avaliar a base das decisões de apuramento financeiro da Comissão, o Tribunal examinou 61 certificados e relatórios dos organismos de certificação relativos a 56 organismos pagadores.

⁽¹⁶⁾ Para obter uma estimativa da taxa de erro, o Tribunal ponderou os resultados das amostras de operações dos Países Baixos e da República Checa, de modo a reflectir a parte das despesas da PAC efectuadas em cada um destes países.

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

3.17. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 3.1**. Nos testes efectuados à sua amostra de operações, o Tribunal verificou que 37 % eram afectadas por erros. O Tribunal estima que a taxa de erro mais provável resultante dos testes das operações se situe em 2,3 % ⁽¹⁷⁾. O Tribunal identificou igualmente adiantamentos irregulares aos Estados-Membros no valor de 401 milhões de euros (o equivalente a 0,7 % do total de pagamentos do exercício) pagos pela Comissão (ver ponto 3.22) ⁽¹⁸⁾.

3.18. A auditoria do Tribunal confirmou os resultados dos exercícios anteriores, segundo os quais a frequência e o impacto dos erros nos pagamentos não apresentavam uma distribuição uniforme por todos os domínios de intervenção. O Tribunal constata que as despesas no domínio do Desenvolvimento Rural são particularmente propensas a erros. Verificou-se que, inversamente, os pagamentos directos abrangidos pelo SIGC não apresentavam erros materiais.

3.19. No FEAGA, das 146 operações da amostra, 39 (27 %) estavam afectadas por erros e em 29 dessas operações (74 %) os erros eram quantificáveis. No que respeita às despesas de Desenvolvimento Rural, das 80 operações da amostra, 40 (50 %) estavam afectadas por erros e em 21 delas (52 %) os erros eram quantificáveis. Em relação ao Ambiente, Assuntos Marítimos e Pescas e Saúde e Defesa do Consumidor, das 12 operações da amostra, oito (67 %) estavam afectadas por erros, e em quatro (50 %) destas operações os erros eram quantificáveis.

3.20. Em 2010, das operações afectadas por erros, 54 (62 %) apresentavam erros quantificáveis relacionados com a elegibilidade e, sobretudo, com a exactidão (97 % no FEAGA e 52 % no Feader), devidos, nomeadamente, a sobredeclarações de terras elegíveis.

3.21. Seguem-se exemplos de erros detectados pelo Tribunal (ver exemplo 3.1):

⁽¹⁷⁾ O Tribunal calcula a sua estimativa da taxa de erro a partir de uma amostra estatística representativa. O número indicado é a melhor estimativa (designada por taxa de erro mais provável). O Tribunal tem uma confiança de 95 % em como a taxa de erro na população se situa entre 0,8 % e 3,8 % (limites de erro inferior e superior, respectivamente).

⁽¹⁸⁾ Na actual abordagem do Tribunal, estes adiantamentos não fizeram parte da população da amostra. Embora sendo irregulares, estes pagamentos não impedem que os montantes pagos aos beneficiários finais sejam correctos.

3.17. *A conclusão do Tribunal no domínio da Agricultura e dos Recursos Naturais confirma a tendência positiva de que, nos últimos anos, a taxa de erro mais provável está próxima do limiar de materialidade de 2 %. A Comissão salienta ainda que, no que respeita às despesas do FEAGA, que em 2010 representavam 77 % do total das despesas deste capítulo, o erro mais provável está muito abaixo do limiar de materialidade e no caso dos pagamentos directos abrangidos pelo SIGC é mesmo inferior.*

Por outro lado, o risco para o orçamento da UE é coberto de forma adequada pelo procedimento de apuramento da conformidade.

Os 401 milhões de EUR de adiantamentos não constituem pagamentos irregulares aos beneficiários finais. Além disso, a recuperação dos montantes em causa está a decorrer e estará concluída até ao fim de 2011.

3.18. *A Comissão compartilha o ponto de vista do Tribunal de que alguns sectores de despesas de desenvolvimento rural são afectados por uma maior incidência de erros, mas considera que os sistemas de supervisão e controlo melhoram constantemente. A Comissão considera que, como resultado disso, a taxa de erro está em diminuição neste domínio.*

3.19. *A Comissão assinala que a maioria dos erros quantificáveis é relativamente insignificante em termos financeiros e diz sobretudo respeito a pequenas diferenças quando da realização de novas medições de parcelas pelo Tribunal (ver ponto 3.20).*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Exemplo 3.1

Exemplo de erro de elegibilidade relativo ao FEAGA

No âmbito do programa da UE de ajuda alimentar às pessoas mais necessitadas, foi pago às autoridades nacionais de um Estado-Membro um montante de 4,3 milhões de euros por 1 965 toneladas de manteiga de intervenção ⁽¹⁹⁾ fornecidas como meio de pagamento (troca directa) a proponentes seleccionados ⁽²⁰⁾ de um segundo Estado-Membro. Em troca da manteiga, os proponentes seleccionados (operadores) tinham-se proposto fornecer vários tipos de queijo e de outros produtos lácteos às pessoas mais necessitadas.

As regras aplicáveis na UE ⁽²¹⁾ estipulam que o operador não está autorizado a colocar a manteiga no mercado no Estado-Membro em que esta foi colocada em intervenção e deve transferir o produto para o segundo Estado-Membro: o objectivo deste requisito é impedir que a manteiga regresse ao Estado-Membro onde foi comprada em regime de intervenção para efeitos de gestão de mercado ⁽²²⁾. A manteiga de intervenção tinha sido transferida para a fronteira do segundo Estado-Membro ⁽²³⁾, onde foram verificados os documentos de controlo da UE. Contudo, a maior parte da manteiga não foi descarregada, tendo sido de imediato transportada de volta para o Estado-Membro de origem, onde foi colocada à venda no mercado interno, contornando assim as regras da UE ⁽²⁴⁾.

Exemplo de erro de exactidão relativo ao FEAGA

O Tribunal constatou que foram efectuados pagamentos do RPU a cerca de 12 500 beneficiários individuais com base num SIPA desactualizado, que esteve na origem de um total de pagamentos excessivos no valor de 11 milhões de euros. Contrariamente ao que dispõe a legislação da UE, as autoridades nacionais decidiram imputar a verba ao orçamento nacional, em vez de recuperarem os pagamentos excessivos junto dos agricultores, concedendo assim um auxílio estatal nacional não autorizado. Os pagamentos individuais aos agricultores estão sobrestimados, sendo, por isso, irregulares.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Exemplo 3.1

Exemplo de erros de elegibilidade relativo ao FEAGA

A Comissão considera que os objectivos do regime – que consiste no fornecimento gratuito de géneros alimentícios às pessoas mais necessitadas – foram plenamente atingidos neste caso, tendo o valor do queijo e da manteiga fornecidos a essas pessoas sido superior ao encargo financeiro para o orçamento da UE. Considera, além disso, que este caso diz respeito, principalmente, à efectividade de uma norma específica do regime de 2009, que não proíbia que os produtos voltassem a ser transferidos, como neste caso, para o primeiro Estado-Membro por outro operador, segundo o princípio da livre circulação de mercadorias. Por esse motivo, embora não se tenha plenamente atingido o objectivo subjacente daquela disposição, a Comissão não vê qualquer base para recuperar os montantes em causa.

O problema limitou-se ao programa de 2009, já que nos programas subsequentes não foram incluídas normas desse tipo.

A Comissão irá, contudo, estudar alternativas destinadas a reforçar a transparência das modalidades de troca, que são uma componente essencial do regime de ajuda às pessoas mais necessitadas e que, por conseguinte, a Comissão tenciona manter no futuro.

Exemplo de erro de exactidão relativo ao FEAGA

A Comissão tem conhecimento destas insuficiências no SIPA (sistema de identificação das parcelas agrícolas) em causa e está a fazer o acompanhamento da questão através de procedimentos de apuramento da conformidade. No entanto, há que assinalar que, nos termos do artigo 73.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 796/2004 da Comissão, a obrigação de reembolso do agricultor não é aplicável se o pagamento tiver sido efectuado por erro da autoridade competente, ou de outra autoridade e se o mesmo erro não pudesse razoavelmente ter sido detectado pelo agricultor. Em qualquer caso, a decisão das autoridades nacionais de cobrarem os montantes ao orçamento nacional garantiu que o orçamento da UE não financiou despesas irregulares.

⁽¹⁹⁾ Este montante faz parte dos pagamentos globais a favor deste Estado-Membro no valor de 21,6 milhões de euros, relativo a uma quantidade total de 9 894 toneladas de manteiga de intervenção.

⁽²⁰⁾ Os proponentes são convidados a apresentar as suas propostas para o fornecimento de um produto em troca de manteiga proveniente das existências de intervenção.

⁽²¹⁾ N.º 2 do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1111/2009 da Comissão (JO L 302 de 20.11.2009, p. 5).

⁽²²⁾ Considerando 7 do Regulamento (CE) n.º 1111/2009.

⁽²³⁾ O montante total suportado pelo orçamento da UE para transportar 9 894 toneladas de manteiga elevou-se a 0,9 milhões de euros.

⁽²⁴⁾ No seu Relatório Especial n.º 6/2009 «Ajuda alimentar fornecida pela União Europeia às pessoas mais necessitadas», o Tribunal entendia já que as modalidades de troca utilizando as existências de intervenção não são apropriadas, nem sempre garantem a transparência, nem sempre têm uma boa relação custo-eficácia e deviam terminar.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Exemplos de erros de elegibilidade relativos ao Feader

Inobservância das regras em matéria de contratos públicos: num projecto do Feader para a construção de uma ciclovia, o beneficiário adjudicou directamente parte das obras. Devido à ausência de um processo de adjudicação de contratos, parte dos pagamentos relativos a este contrato são irregulares.

Incumprimento de critérios de elegibilidade específicos: foi efectuado um pagamento no âmbito da medida de desenvolvimento rural «melhoria do valor económico das florestas». O projecto tinha como objectivo «desbastar» a densidade de plantação da floresta, a fim de melhorar a qualidade e, conseqüentemente, o valor da madeira. Dois dos critérios de elegibilidade a satisfazer pelo beneficiário eram: 1. a densidade de plantação antes do desbaste devia ser de, pelo menos, 800 árvores por hectare; 2. as obras deviam ser realizadas entre Outubro e Janeiro, de modo a reduzir os riscos fitossanitários. Estes dois critérios de elegibilidade não foram satisfeitos: a densidade de plantação antes do desbaste era de 600 árvores por hectare e as obras decorreram entre Março e Maio. O pagamento é, por conseguinte, irregular.

Exemplo de erro nos domínios de intervenção Ambiente, Assuntos Marítimos e Pescas, Saúde e Defesa do Consumidor

Num projecto LIFE III, a DG ENV deduziu erradamente custos elegíveis relativos ao pessoal. O erro foi parcialmente compensado aceitando incorrectamente salários pagos fora do período de elegibilidade do projecto. Além disso, a documentação comprovativa das despesas declaradas era insuficiente.

3.22. Entre 2007 e 2009, o Conselho tomou várias decisões no sentido de aumentar o orçamento do Desenvolvimento Rural em 5,43 mil milhões de euros, a fim de, nomeadamente, responder a «novos desafios» (alterações climáticas, protecção da biodiversidade, etc.). Deste montante, três mil milhões de euros corresponderam a uma transferência de fundos das medidas de ajuda directa para as medidas de desenvolvimento rural («modulação»). Conseqüentemente, os Estados-Membros reajustaram os seus programas de desenvolvimento rural e, em 2010, a Comissão pagou adiantamentos para estes programas adicionais num montante de 401 milhões de euros. Porém, a legislação não prevê tais adiantamentos adicionais (o pré-financiamento só é autorizado quando os programas de desenvolvimento rural são adoptados no início do período de programação, ou seja, 2007-2008, e não quando estes são revistos). Além disso, a legislação proíbe explicitamente o pré-financiamento de fundos da modulação. Não existia, portanto, base jurídica para o referido pagamento de 401 milhões de euros.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Exemplos de erros de elegibilidade relativos ao Feader

Inobservância das regras em matéria de contratos públicos:

A Comissão irá seguir este caso através do procedimento de apuramento da conformidade.

Incumprimento de critérios de elegibilidade específicos:

A Comissão observa que o critério de elegibilidade relativo ao período do trabalho parece ter sido fixado pelas autoridades regionais sem uma avaliação adequada da sua justificação e impacto. Recomenda aos Estados-Membros que estabeleçam procedimentos transparentes, em que participem todos os interessados, ao fixar no plano regional, além das normas nacionais, condições específicas de elegibilidade.

3.22. A Comissão concorda com a observação do Tribunal, mas faz notar que os 401 milhões de EUR de adiantamentos não constituem pagamentos irregulares aos beneficiários finais. Além disso, a recuperação dos montantes em causa está a decorrer e estará concluída até ao fim de 2011.

EFICÁCIA DOS SISTEMAS

Domínio de intervenção Agricultura e Desenvolvimento Rural

Sistemas relacionados com a regularidade das operações

3.23. Os resultados do exame do Sistema Integrado de Gestão e Controlo (SIGC), o principal sistema de controlo que garante a regularidade das operações do FEAGA e do Feader⁽²⁵⁾, são resumidos no **anexo 3.2**.

3.24. Na auditoria realizada em 2010 a seis organismos pagadores, o Tribunal verificou que, em quatro organismos, os sistemas SIGC eram eficazes para garantir a regularidade dos pagamentos e parcialmente eficazes nos outros dois. Além disso, o Tribunal levou a cabo auditorias de acompanhamento em três organismos pagadores e constatou que existiam ainda insuficiências no SIPA e na qualidade dos controlos no local.

3.25. No que respeita aos nove sistemas de supervisão e controlo auditados no domínio do Desenvolvimento Rural, o Tribunal verificou que dois dos sistemas de controlo aplicados eram ineficazes, seis eram parcialmente eficazes e um era eficaz para garantir a regularidade dos pagamentos.

3.26. O SIGC é constituído, em cada Estado-Membro, por uma base de dados de explorações e pedidos, por sistemas de identificação de parcelas agrícolas e de registo de animais, bem como por um registo de direitos nos Estados-Membros que adoptaram o RPU. O sistema prevê vários controlos de elegibilidade: um controlo administrativo de todos os pedidos, controlos cruzados entre bases de dados para evitar a duplicação de pedidos para as mesmas terras e/ou animais e uma taxa mínima de 5 % de inspecções das explorações no local a realizar pelos organismos pagadores.

3.24. No que diz respeito aos seis organismos pagadores que o Tribunal auditou em 2010, as conclusões do Tribunal representam um melhoramento significativo, por comparação com o ano anterior, em que considerou que só um dos oito sistemas integrados de gestão e controlo (SIGC) sujeitos a auditoria foi eficaz. Além disso, as insuficiências que o Tribunal detectou em dois deles eram de importância menor e, em parte, não implicavam riscos para o orçamento da UE. Em qualquer caso, as estatísticas de controlo desses organismos pagadores, que foram validadas pelos organismos de certificação, mostram que o possível impacto financeiro das insuficiências não foi significativo no nível do organismo pagador.

No que respeita às três auditorias de acompanhamento levadas a cabo pelo Tribunal, os Estados-Membros em causa (BG, RO e GR) concluíram, ou estão prestes a fazê-lo, os planos de acção destinados a obviar às insuficiências dos seus SIGC. Consequentemente, a situação desses Estados-Membros melhorou consideravelmente.

No que respeita à avaliação do SIGC em geral, ver também a resposta ao ponto 3.29.

3.25. A Comissão concorda com o Tribunal no que respeita aos dois sistemas de supervisão e controlo que foram avaliados como ineficazes. No que se refere aos demais Estados-Membros, as auditorias da Comissão revelam que foram criados sistemas que são eficazes ou parcialmente eficazes, com excepção dos relativos às medidas do eixo 2 da Bulgária, de Portugal e da Roménia (ver RAA de 2010 da DG AGRI).

⁽²⁵⁾ Regulamento (CE) n.º 73/2009 e Regulamento (CE) n.º 1122/2009 da Comissão (JO L 316 de 2.12.2009, p. 65).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.27. O SIGC abrange os principais regimes financiados pelo FEAGA, nomeadamente, o RPU, o RPUS e todos os regimes de ajudas associadas por superfície, bem como regimes de prémios por animais. No caso do Feader, em especial para as medidas agro-ambientais e as zonas desfavorecidas, a verificação de determinados elementos essenciais, como a superfície elegível e o número de animais, é efectuada através do SIGC, ao passo que outros requisitos se regem por controlos concebidos especificamente para esse efeito ⁽²⁶⁾.

3.28. A auditoria do Tribunal ao SIGC visou a conformidade com as disposições dos regulamentos aplicáveis e uma avaliação da eficácia dos sistemas para garantir a regularidade das operações. Mais especificamente, foram examinados os seguintes elementos:

- I) procedimentos e controlos administrativos para assegurar a correcção dos pagamentos, incluindo a qualidade das bases de dados,
- II) sistemas de controlo baseados em controlos no local,
- III) sistemas para garantir a aplicação e o controlo da condicionalidade.

O incumprimento dos requisitos relativos à condicionalidade afecta a totalidade dos pagamentos das ajudas directas da UE, uma vez que os destinatários têm a obrigação jurídica de respeitar esses requisitos (ver ponto 3.6).

3.29. Nos últimos anos, as auditorias anuais de sistemas SIGC realizadas pelo Tribunal revelaram que a eficácia destes sistemas é afectada de forma negativa pela existência de dados incorrectos nas bases de dados, por controlos cruzados incompletos ou por um acompanhamento incorrecto ou incompleto das anomalias. O Tribunal constatou essas insuficiências em determinados organismos pagadores. Mais especificamente, em vários dos organismos pagadores auditados, o Tribunal constatou insuficiências em dois tipos de controlos principais, o controlo cruzado de parcelas declaradas no SIPA e os controlos no local dessas parcelas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.28.

III) *A Comissão recorda que o respeito dos critérios de condicionalidade pelos agricultores não constitui um critério de elegibilidade e, por conseguinte, os controlos destes critérios não dizem respeito à legalidade e à regularidade das operações subjacentes. Os agricultores que não respeitam estes critérios têm direito a receber pagamentos, embora sejam sancionados em função da gravidade, do grau, da duração e da repetição da infracção cometida, bem como da negligência ou da intenção do beneficiário em questão.*

3.29. *A Comissão considera que o SIGC é, de um modo geral, um sistema de controlo eficaz para limitar o risco de erros ou de despesas irregulares.*

A eficácia geral e o melhoramento constante do SIGC estão confirmados pelos resultados das auditorias de apuramento da conformidade que a Comissão efectuou nos últimos anos em todos os Estados-Membros, pela baixa taxa de erro indicada nas estatísticas de controlo que recebe dos Estados-Membros e que são verificadas e validadas pelos organismos de certificação, bem como pelas próprias conclusões da DAS para 2010 do Tribunal, que para os pagamentos directos indicam uma taxa de erro de 1 %.

As restantes insuficiências são, em geral, de carácter menor e não impedem que o SIGC seja eficaz, embora seja susceptível de ser melhorado. Todas essas insuficiências são controladas através de procedimentos de apuramento da conformidade, que garantem que o risco para o orçamento da UE seja coberto adequadamente.

Ver também a resposta da Comissão ao ponto 3.24.

⁽²⁶⁾ Regulamento (CE) n.º 1975/2006 da Comissão, de 7 de Dezembro de 2006, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho relativas aos procedimentos de controlo e à condicionalidade no que respeita às medidas de apoio ao desenvolvimento rural (JO L 368 de 23.12.2006, p. 74).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

I) Procedimentos e controlos administrativos para assegurar a correcção dos pagamentos, incluindo a qualidade das bases de dados

3.30. Os organismos pagadores têm de efectuar controlos administrativos para verificar se os pedidos cumpriram os requisitos do regime em causa ⁽²⁷⁾. Sempre que possível e adequado, os controlos administrativos têm de incluir controlos cruzados, nomeadamente com as bases de dados do SIGC. O Tribunal verificou se as bases de dados estavam completas e eram fiáveis, se os controlos identificaram anomalias e se foram tomadas medidas para corrigir os erros. Descrevem-se em seguida as insuficiências mais importantes detectadas nos sistemas.

FEAGA

3.31. O Sistema de Identificação das Parcelas Agrícolas (SIPA) é uma base de dados que regista a totalidade da superfície agrícola (parcelas de referência) do Estado-Membro, incluindo a utilização opcional de ortofotos ⁽²⁸⁾. Em três Estados-Membros (Grécia, Roménia e Espanha), o Tribunal identificou casos em que foram registadas no SIPA parcelas de referência de «pastagens permanentes» ⁽²⁹⁾ com uma elegibilidade de 100 %, apesar de estarem parcialmente cobertas com floresta densa ou outros elementos não elegíveis, sendo portanto apenas parcialmente elegíveis (ver exemplo 3.2).

Exemplo 3.2

Em Espanha (Castilla-La-Mancha e Extremadura), o Tribunal observou casos em que foram registadas no SIPA parcelas de referência de pastagens permanentes como sendo totalmente elegíveis, apesar de estarem apenas parcialmente cobertas com erva e a restante superfície com elementos não elegíveis, tais como rochas, arbustos, floresta densa, etc. Na Grécia, verificaram-se casos em que florestas inteiras foram consideradas pastagens permanentes e, como tal, consideradas elegíveis para os pagamentos do RPU. Em resultado disso, a superfície elegível registada no SIPA e utilizada para efeitos de controlos cruzados estava, em muitos casos, sobrestimada, o que afectou de forma negativa a qualidade desses controlos cruzados.

3.31. Nos casos em que as auditorias verificaram que os terrenos receberam ajuda directa, em situação de incumprimento das disposições jurídicas, foram lançados procedimentos de apuramento da conformidade.

Exemplo 3.2

A Comissão tem conhecimento da situação da Grécia e solicitou às autoridades gregas que dessem solução aos problemas. No que respeita à situação de Espanha, a Comissão detectou problemas semelhantes aos que refere o Tribunal noutras comunidades autónomas.

No entanto, os problemas detectados em ambos esses Estados-Membros não levam sempre, sistematicamente, a pagamentos irregulares e, nos casos em que isso sucedeu, a Comissão está a seguir o assunto através de procedimentos de apuramento da conformidade.

⁽²⁷⁾ Artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 1975/2006 e artigo 24.º do Regulamento (CE) n.º 796/2004.

⁽²⁸⁾ O artigo 17.º do Regulamento (CE) n.º 73/2009 prevê que o sistema de identificação das parcelas agrícolas é estabelecido com base em mapas, documentos cadastrais ou outras referências cartográficas. Devem ser utilizadas técnicas empregadas nos sistemas informatizados de informação geográfica, incluindo de preferência orto-imagens aéreas ou espaciais, com um padrão homogéneo que garanta um rigor pelo menos equivalente ao da cartografia à escala de 1:10 000.

⁽²⁹⁾ Nos termos do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 1120/2009 da Comissão (JO L 316 de 2.12.2009, p. 1), entende-se por pastagens permanentes as terras ocupadas com erva ou outras forrageiras herbáceas, naturais ou cultivadas. Isto significa que as superfícies sem cobertura de erva/vegetação herbácea, tais como bosques, reservatórios e represas, e caminhos, não fazem parte da superfície de pastagens permanentes, pelo que devem ser eliminadas da superfície elegível, tal como é definido no n.º 2 do artigo 34.º e na alínea h) do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 73/2009.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.32. Em cinco Estados-Membros (Bulgária, Países Baixos⁽³⁰⁾, Grécia, Roménia e Espanha), o Tribunal identificou insuficiências na actualização do SIPA.

3.33. Quanto ao sistema de controlo não integrado no SIGC relativo à medida de «reestruturação da indústria açucareira», em França, o Tribunal constatou que o sistema era apenas parcialmente eficaz (ver exemplo 3.3).

Exemplo 3.3

No âmbito de um plano de reestruturação da UE, os produtores de açúcar que desistam parcial ou totalmente da respectiva quota em 2008/2009 recebem uma ajuda por tonelada de quota de açúcar objecto de renúncia que vai dos 218,75 euros (renúncia simples) aos 625 euros (em caso de desmantelamento total de uma instalação de produção). O produtor tem de ceder a quota objecto de renúncia a instalações de produção, até ao máximo da capacidade de produção dessas instalações. 10 % da ajuda têm de ser pagos aos produtores que, conseqüentemente, percam os seus direitos de entrega de beterraba sacarina ao produtor de açúcar.

Em França, foi concedida ajuda a um produtor de açúcar pelo desmantelamento de uma instalação de produção equivalente a 93 500 toneladas de quota objecto de renúncia. No entanto, pouco antes de se candidatar à ajuda, o beneficiário pediu um aumento da capacidade de produção (de 72 000 para 93 500 toneladas) desta instalação, pedido esse que foi aprovado. Não obstante, a produção efectiva da unidade nunca excedeu as 60 000 toneladas. O aumento da capacidade foi criado artificialmente para obter o valor máximo de ajuda de 625 euros/tonelada por uma quantidade de pelo menos 21 500 toneladas. Além disso, 10 % dessa ajuda foram pagos a produtores que nunca tinham entregado beterraba sacarina à unidade de produção desmantelada.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.32. No respeitante aos Países Baixos, remete-se para a resposta da Comissão ao ponto 3.21 (Exemplo de erro de exactidão relativo ao FEAGA). Para a Grécia, foi completado no fim de 2008 um novo sistema de identificação das parcelas agrícolas (SIPA) actualizado. Para a Roménia, foi adoptado em 2009 um plano de medidas de correcção, completado no início de 2011. Para a Bulgária, foi adoptado em 2009 um plano de medidas de correcção, que será completado até ao fim de 2011. A Espanha tem um plano de actualização, mas foi-lhe solicitado que aumente os seus esforços a esse respeito no decurso de 2011.

Exemplo 3.3

As regras da UE prevêm que a autoridade competente do Estado-Membro decida quanto à elegibilidade de cada pedido de ajuda à reestruturação. No âmbito do plano de reestruturação do produtor mencionado pelo Tribunal, foi acordado que a produção de uma quantidade de açúcar seria objecto de renúncia e que a gestão desse processo seria feita através do desmantelamento completo de um centro de produção juntamente com a renúncia às quotas em três outros centros.

As regras da UE prevêm ainda que os planos de reestruturação apresentadas pelos requerentes devem especificar, para cada fábrica em questão, a quantidade de quota que irá ser objecto de renúncia, «que deverá ser inferior ou igual à capacidade de produção» para ser objecto de desmantelamento total ou parcial. As regras não especificam como se deve estabelecer a capacidade de produção e, por conseguinte, os Estados-Membros têm, em princípio, liberdade para determinar qual o método mais adequado. As autoridades francesas confirmaram que a metodologia utilizada consistiu em determinar a capacidade de produção de uma fábrica e não a sua produção efectiva num momento determinado. No entanto, a Comissão está a seguir o caso, no contexto de um procedimento de apuramento da conformidade, com o objectivo de determinar se as normas da UE foram plenamente respeitadas.

FEADER

3.34. Os controlos administrativos visam verificar a correcção das declarações apresentadas pelo requerente e o cumprimento dos requisitos de elegibilidade para a concessão e o pagamento da ajuda⁽³¹⁾. Nesses controlos incluem-se os controlos cruzados com dados já ao dispor da administração, por exemplo, nas bases de dados do SIGC.

⁽³⁰⁾ Estas insuficiências tiveram apenas um impacto limitado nos Países Baixos, tendo as autoridades nacionais tomado medidas correctivas adequadas a partir do exercício de 2010.

⁽³¹⁾ No caso das medidas de desenvolvimento rural do período de programação 2007-2013, os requisitos pormenorizados para os controlos administrativos são definidos pelo Regulamento (CE) n.º 1975/2006.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.35. Um dos principais controlos administrativos das medidas ⁽³²⁾ destinadas a melhorar a competitividade do sector agrícola, tais como a modernização das explorações e a melhoria e o desenvolvimento das infra-estruturas rurais, visa avaliar a razoabilidade dos custos declarados. Assim, os Estados-Membros são obrigados a aplicar sistemas adequados para avaliar os montantes declarados pelos beneficiários. O Tribunal considerou que este requisito regulamentar não foi eficazmente aplicado por quatro das sete autoridades nacionais auditadas.

3.36. No caso de certos projectos do Feader, os controlos administrativos incluem uma verificação da conformidade da operação com as normas nacionais e da UE, incluindo em matéria de contratos públicos. O Tribunal constatou que, em Portugal, os custos relacionados com a construção de uma barragem foram repartidos por diversos contratos que, deste modo, puderam ser adjudicados por ajuste directo, em vez de serem objecto de concurso público. Este procedimento não foi detectado pelos controlos administrativos.

II) Sistemas de controlo baseados em controlos no local

3.37. Os Estados-Membros têm de efectuar anualmente controlos no local abrangendo, na maioria dos regimes de ajuda, pelo menos 5 % do número total de beneficiários ⁽³³⁾. A auditoria do Tribunal incidiu sobre a adequação dos procedimentos de análise de risco para seleccionar os beneficiários sujeitos a esses controlos, a qualidade dos controlos e a adequação das correcções efectuadas.

3.38. Ao repetir controlos no local efectuados pelos organismos pagadores, o Tribunal constatou, com frequência, que os controlos não tinham sido devidamente executados (ver exemplo 3.4).

Exemplo 3.4

Na Bulgária, na Grécia, na Roménia, na República Checa e nos Países Baixos, o Tribunal repetiu medições de parcelas efectuadas por inspectores nacionais. As superfícies elegíveis registadas pelos inspectores nacionais foram consideradas incorrectas em 13 de 43 parcelas na Bulgária, seis de 32 parcelas na Grécia, 12 de 29 parcelas na Roménia, 35 de 67 parcelas na República Checa e 16 de 174 parcelas nos Países Baixos. Porém, nos casos examinados os efeitos financeiros eram reduzidos.

3.39. No âmbito do Feader, o Tribunal detectou insuficiências no planeamento dos controlos no local e na análise dos resultados. Em Portugal, por exemplo, praticamente todos os controlos (97,5 %) foram efectuados com atrasos consideráveis, de um ou mesmo dois anos após o exercício em que foi pedido o pagamento, o que dificulta a detecção de casos de incumprimento.

⁽³²⁾ Referidos no Título II do Regulamento (CE) n.º 1975/2006.

⁽³³⁾ Artigo 12.º do Regulamento (CE) n.º 1975/2006 e artigo 30.º do Regulamento (CE) n.º 1122/2009.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.35. A Comissão compartilha a opinião de que os controlos administrativos sobre o carácter razoável dos custos são essenciais para garantir a eficácia do sistema de controlo no seu conjunto. Estes controlos essenciais são examinados de forma sistemática durante as missões de auditoria da Comissão. A avaliação global é que, com duas excepções, nos Estados-Membros sujeitos a auditorias da Comissão funcionam sistemas eficazes ou parcialmente eficazes.

3.36. A Comissão seguirá este caso através do procedimento de apuramento da conformidade.

Exemplo 3.4

No caso da Grécia, o problema limita-se à questão das zonas de pastagem e essa questão está a ser seguida no âmbito do procedimento de apuramento da conformidade.

3.39. A Comissão detectou as mesmas insuficiências durante as suas auditorias em Portugal. Todavia, as autoridades portuguesas apresentaram à Comissão informações que mostram que, no exercício de 2010, a situação tinha melhorado muito e que em Dezembro de 2010 a grande maioria dos controlos estava completada.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

III) Sistema para garantir a aplicação e o controlo da condicionalidade

3.40. Os requisitos de condicionalidade são constituídos por requisitos legais de gestão e normas de BCAA (ver ponto 3.6). Os requisitos legais de gestão são especificados em diversas directivas e regulamentos da UE, ao passo que as normas de BCAA devem ser definidas a nível nacional. Relativamente à condicionalidade, os organismos pagadores têm de controlar pelo menos 1 % dos pedidos de pagamentos directos.

3.41. Durante as suas visitas no local, o Tribunal observou, com base na auditoria limitada (ver ponto 3.16, quinto travessão), infracções em matéria de condicionalidade em cerca de 12 % dos pagamentos sujeitos a obrigações de condicionalidade. Os casos de incumprimento observados prendem-se quer com os requisitos legais de gestão (identificação e registo de animais), quer com as BCAA (invasão das terras agrícolas por vegetação indesejável).

*Sistemas relacionados com recuperações e correcções financeiras***Recuperações**

3.42. O Tribunal publicou um Relatório Especial sobre a auditoria das recuperações da PAC ⁽³⁴⁾, que concluiu que os sistemas se mostram agora mais eficazes na protecção dos interesses financeiros da UE e que, a partir de 2006, as taxas de recuperação aumentaram. No entanto, o sistema precisa de ser aperfeiçoado com uma clarificação das regras, reduzindo assim a margem de interpretação e as práticas divergentes adoptadas pelos Estados-Membros.

Procedimento de apuramento de contas da Comissão

3.43. Dado que a gestão das despesas com a agricultura é, na sua maior parte, partilhada entre os Estados-Membros e a Comissão, as ajudas são pagas pelos Estados-Membros, que, posteriormente, são reembolsados pela Comissão ⁽³⁵⁾. O reconhecimento final das despesas é determinado através de um procedimento de duas etapas, denominado apuramento de contas. As duas etapas consistem numa decisão financeira anual e em decisões de conformidade plurianuais tomadas pela Comissão.

3.44. Em relatórios anuais anteriores, assim como no Relatório Especial ⁽³⁶⁾ «Auditoria do procedimento de apuramento das contas», o Tribunal criticou o facto de as correcções financeiras serem imputadas às administrações dos Estados-Membros e não aos beneficiários finais. Além disso, os ajustamentos de conformidade implicam um recurso considerável a correcções de taxa fixa, sem relação directa com o montante real de pagamentos irregulares. O sistema de apuramento da conformidade manteve-se inalterado em 2010.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.41. As conclusões do Tribunal são confirmadas pelas estatísticas de controlo que a Comissão recebeu dos Estados-Membros. Estas estatísticas mostram que são aplicadas sanções.

3.42. A Comissão congratula-se com a avaliação do Tribunal de que a gestão e a auditoria das recuperações no âmbito da PAC têm vindo a melhorar nos últimos anos. Quanto às recomendações expressas no relatório especial no intuito de melhorar o sistema, a Comissão terá em conta as possíveis alterações a introduzir, se for caso disso, para reforçar, harmonizar ou clarificar as regras pertinentes no contexto das suas propostas legislativas para a PAC no horizonte de 2020.

3.44. O que o Tribunal critica no sistema de apuramento da conformidade é inerente ao sistema. O apuramento da conformidade tem por objectivo excluir do financiamento da UE as despesas que não se efectuaram de acordo com as normas da UE. Em contrapartida, este mecanismo não permite a recuperação dos pagamentos irregulares aos beneficiários, operação que, de acordo com o princípio da gestão partilhada, é da exclusiva responsabilidade dos Estados-Membros.

⁽³⁴⁾ Relatório Especial n.º 8/2011.

⁽³⁵⁾ Mensalmente no caso do FEAGA e trimestralmente no caso do Feader.

⁽³⁶⁾ Relatório Especial n.º 7/2010.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Quando são identificados pagamentos indevidos aos beneficiários como resultado do apuramento da conformidade, os Estados-Membros devem fazer um seguimento por meio de acções de recuperação de fundos junto desses beneficiários. No entanto, mesmo quando não seja necessário proceder a acções de recuperação junto dos beneficiários, porque a correcção financeira se refere apenas a insuficiências do sistema de gestão e controlo dos Estados-Membros e não a pagamentos indevidos, estas correcções constituem um meio importante para melhorar os sistemas dos Estados-Membros e, dessa forma, prevenir ou detectar e recuperar pagamentos irregulares junto dos beneficiários.

O Tribunal de Justiça aceitou a utilização de taxas fixas como sendo conforme com as normas jurídicas que regem o exercício de conformidade e o Parlamento Europeu corroborou esse método, em certas circunstâncias, na sua resolução relativa à quitação de 2007 (ponto 83).

Por último, a Comissão indicou aos Estados-Membros que, se os seus organismos de certificação repetirem, na sua totalidade, uma amostragem representativa de transacções que o organismo pagador tenha controlado no local e confirmem, nessa base, a fiabilidade das estatísticas de controlo de um Estado-Membro, a Comissão aceitará que a taxa de erro resultante representa o risco máximo possível e que eventuais correcções financeiras para o ano em questão não serão superiores a esse nível.

Validação dos resultados das inspecções dos organismos pagadores

3.45. É solicitado aos organismos de certificação que emitam um parecer sobre a qualidade das inspecções no local efectuadas pelos organismos pagadores e validem a compilação dos resultados das inspecções. No seu relatório anual de actividades, a Comissão utiliza os resultados das inspecções para determinar a taxa de erro residual nas despesas relativas à agricultura.

3.46. As orientações da Comissão deixam ao critério dos organismos de certificação a opção de acompanhar ou repetir inspecções no local. A grande maioria dos organismos de certificação opta por validar a qualidade das inspecções, não através da repetição, mas acompanhando os inspectores nacionais. Com base na sua experiência, o Tribunal considera que a qualidade das inspecções melhoraria se os organismos de certificação fossem sistematicamente obrigados a repetir inspecções anteriores.

3.46. Ainda que a Comissão reconheça que, se for efectuada em tempo devido, a repetição de um controlo já efectuado permite uma melhor avaliação da qualidade dos controlos no local, é ainda possível avaliar o contexto do controlo através de inspecções acompanhadas pelo organismo de certificação. Em certos casos, pode não ser sequer possível repetir atempadamente um controlo. Estas limitações são inerentes a muitos controlos ex post executados por auditores externos. Em situações desse tipo, as inspecções acompanhadas são uma boa alternativa. Têm também a vantagem adicional de reduzir a carga administrativa sobre os agricultores, ao evitar a acumulação de controlos.

Uma análise dos relatórios dos organismos de certificação do exercício orçamental 2010 mostra que estes organismos verificaram no total cerca de 3 000 controlos. Quando os organismos de certificação efectuaram os controlos exigidos, em cerca de 24 % dos casos repetiram-se as inspecções, em 45 % as inspecções foram acompanhadas e em 12 % foram utilizados os dois métodos. Adicionalmente, em 19 % dos casos, os organismos de certificação não distinguiram explicitamente entre os dois métodos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.47. Embora a repetição, efectuada pelo Tribunal, das inspecções de superfícies do FEAGA realizadas na Bulgária, na Roménia, na Grécia e nos Países Baixos⁽³⁷⁾ tenha revelado insuficiências na qualidade das inspecções nacionais, os respectivos organismos de certificação comunicaram que a qualidade das inspecções era boa⁽³⁸⁾, ou pelo menos adequada⁽³⁹⁾.

3.48. Além disso, a legislação da UE exige que os organismos de certificação sejam funcionalmente independentes dos organismos pagadores, a fim de evitar eventuais conflitos de interesses. Embora a maioria dos Estados-Membros tenha atribuído a função de organismo de certificação ao Tribunal de Contas nacional, a uma empresa de auditoria privada ou ao departamento de auditoria interna do Ministério das Finanças, os Países Baixos atribuíram essa função ao departamento de auditoria interna do Ministério da Agricultura, que o Tribunal entende não ser independente das autoridades responsáveis pela aplicação da PAC.

Domínios de intervenção Ambiente, Assuntos Marítimos e Pescas, Saúde e Defesa do Consumidor

3.49. Os domínios de intervenção Ambiente, Assuntos Marítimos e Pescas e Saúde e Defesa do Consumidor são geridos pela Comissão mediante sistemas de controlo específicos. A auditoria examinou o sistema de controlo interno da DG ENV.

Sistema de controlo interno da DG ENV

3.50. Foram testados trinta pagamentos seleccionados aleatoriamente, financiados pelo programa LIFE+. A auditoria revelou que os controlos principais não estavam adequadamente documentados, havendo o risco de esses controlos não serem efectuados. Além disso, em certos casos, os controlos dos custos declarados não estavam devidamente documentados.

3.51. Três dos trinta pagamentos testados dizem respeito a subvenções concedidas à OCDE. A DG Ambiente não verificou os documentos comprovativos dos custos incorridos, tendo-os considerado elegíveis unicamente com base na descrição que deles é feita no relatório final. No entanto, o relatório final não continha informações suficientes para determinar se os custos tinham sido efectivamente incorridos e eram elegíveis.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.47. Nos casos da Bulgária, da Roménia e dos Países Baixos, o impacto financeiro das insuficiências das inspecções efectuadas pelos organismos pagadores não era significativo e foram, por isso, correctamente avaliadas como boas ou adequadas pelos organismos de certificação, em conformidade com as orientações da Comissão.

No que respeita à Grécia, o organismo de certificação avaliou, no seu relatório sobre o exercício financeiro de 2010, determinados elementos dos controlos no local como insuficientes e outros como adequados.

3.48. A Comissão acompanhará a questão junto das autoridades dos Países Baixos, com o objectivo de reforçar a independência operacional do organismo de certificação. A Comissão salienta, no entanto, que o Tribunal não observou nenhum indício de que se tivessem concretizado riscos em matéria de independência.

3.50. Todos os agentes financeiros e técnicos reconhecem ter efectuado os controlos necessários sob sua responsabilidade assinando as transacções. As notas para o processo e a troca de mensagens electrónicas e de notas manuscritas demonstram que os ficheiros são verificados. A Comissão considera que o seu sistema de controlo interno é fiável. No entanto, continuará a melhorar a documentação de alguns controlos-chave.

3.51. A Comissão controlou os procedimentos contabilísticos, de controlo interno e auditoria e de adjudicação de contratos da OCDE, no âmbito do artigo 53.º-D do Regulamento Financeiro; oferecem garantias equivalentes às normas internacionalmente aceites. O relatório final foi considerado aceitável, tendo em conta as modalidades específicas de controlo definidas no acordo-quadro de 2006 entre a Comissão e a OCDE.

⁽³⁷⁾ Ver exemplo 3.4.

⁽³⁸⁾ Grécia e Países Baixos.

⁽³⁹⁾ Bulgária e Roménia.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

FIABILIDADE DAS TOMADAS DE POSIÇÃO DA COMISSÃO

3.52. Os resultados do exame das tomadas de posição da Comissão, nomeadamente os relatórios anuais de actividades e as declarações dos Directores-Gerais das DG AGRI, ENV, MARE e SANCO da Comissão, são resumidos no **anexo 3.3**.

3.53. No seu relatório anual de actividades de 2009, a DG AGRI emitiu uma reserva respeitante às despesas das medidas de desenvolvimento rural no âmbito do eixo 2 (melhoria do ambiente e da paisagem rural). O Director-Geral não considerou necessário manter esta reserva no relatório anual de actividades de 2010. O Tribunal considera que o levantamento desta reserva não foi justificado (ver **anexo 3.3**).

3.52. Neste anexo, o Tribunal indica que a DG ENV suspendeu uma reserva baseada em pressupostos que não foram comprovados. A DG ENV considera que a sua avaliação se baseia na análise de quatro anos de auditorias de risco e confia que a avaliação constitui uma base sólida para o cálculo da taxa de erro e a suspensão da reserva. Do mesmo modo, a Comissão não considerou necessário formular quaisquer reservas relativamente à DG SANCO, uma vez que a taxa de erro residual após a correcção dos erros detectados era inferior a 2 %.

A DG MARE retirou uma reserva, apesar de o Estado-Membro não ter aceite a correcção na sua integralidade, uma vez que a conclusão do programa em questão está em curso e a correcção financeira necessária (integral) será efectuada pela Comissão no exercício de encerramento. Nestas circunstâncias, a DG MARE considerou que não era oportuno manter a reserva.

Trata-se de decisões de gestão resultantes de uma análise cuidadosa das circunstâncias e de uma avaliação dos riscos, que constitui a base mais fiável para a declaração de fiabilidade.

3.53. A reserva nos relatórios anuais de actividade da DG AGRI relativos a 2008 e a 2009, no que se refere aos custos das medidas de desenvolvimento rural correspondentes ao eixo 2, foi justificada pelo facto de que as estatísticas de controlo dos Estados-Membros para estas medidas revelavam uma taxa de erro muito superior ao limiar de materialidade de 2 % utilizado actualmente pelo Tribunal, o que, por sua vez, explicava por que razão a taxa de erro das despesas de desenvolvimento rural no seu conjunto – que, segundo as instruções permanentes da Comissão sobre a emissão de reservas, é a base para avaliar a importância dos erros – era também superior a 2 %.

Em 2010, em resultado dos esforços conjuntos da Comissão e dos Estados-Membros, a qualidade e a fiabilidade dessas estatísticas de controlo e o grau de quantificação dos erros detectados e comunicados melhoraram consideravelmente. Esse melhoramento da situação permitiu à DG AGRI calcular a taxa de erro residual para o desenvolvimento rural no seu conjunto com mais precisão do que nos anos anteriores, quando não tinha as garantias necessárias de que os Estados-Membros compilavam as suas estatísticas com o rigor necessário, utilizando agora a mesma metodologia utilizada em relação às despesas do FEAGA. Com base nesse método, a taxa de erro residual para o desenvolvimento rural no seu conjunto situava-se abaixo do limiar de materialidade de 2 % ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ O cálculo baseia-se em informações transmitidas por todos os Estados-Membros, à excepção de Chipre e Portugal, que não conseguiram cumprir as novas normas de apresentação de informações sobre as medidas agro-ambientais financeiramente importantes. No entanto, mesmo se estes dois Estados-Membros tivessem taxas de erro superiores à média, é muito provável que o seu impacto não fosse de molde a aumentar a taxa de erro residual para o desenvolvimento rural no seu conjunto para um valor acima do limiar de materialidade de 2 %.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.54. Tal como em 2009, a DG AGRI continua a considerar que as anomalias verificadas pelos inspectores nacionais no decurso de inspecções no local seleccionadas aleatoriamente reflectem as taxas de erro residual para o regime de ajuda em questão. O Tribunal mantém a observação já efectuada no relatório anual relativo a 2009 de que não pode subscrever este método, que apresenta as seguintes deficiências:

- baseia-se em inspecções cuja qualidade é insuficiente no caso de vários organismos pagadores, como comprovam as próprias auditorias da Comissão e do Tribunal,
- assenta em estatísticas que a Comissão sabe terem sido compiladas incorrectamente,
- é incompleto porque não tem em conta os erros residuais que afectam a gestão administrativa dos pedidos que foram considerados deficientes.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Conclusões

3.55. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que os pagamentos relativos ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2010, no domínio da Agricultura e Recursos Naturais, foram afectados por erros materiais. Contudo, os pagamentos directos abrangidos pelo SIGC estavam isentos de erros materiais.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Além disso, o plano de acção estabelecido na reserva dos anos anteriores tinha sido completado e as taxas de erro comunicadas foram, com algumas excepções, consideradas toleráveis. Qualquer nova redução dos erros só poderia ser obtida se se aumentasse o nível dos controlos no local, o que não seria rentável.

Por último, no que se refere às elevadas taxas de erro da Bulgária e da Roménia relativamente às medidas correspondentes ao eixo 2, as despesas correspondentes a estes dois Estados-Membros foram cobertas pela reserva para o SIGC. Do mesmo modo, a nova reserva para Portugal, devido às graves insuficiências do seu SIGC, cobria também as despesas do eixo 2.

3.54. *As estatísticas de controlo dos Estados-Membros são verificadas e validadas, em grande medida, pelos organismos de certificação, tal como recomenda, como opção, o Tribunal no seu relatório anual de 2005, sendo os resultados desse trabalho divulgados no relatório anual de actividade da DG AGRI.*

Com o fim de fazer frente ao risco de que as taxas de erro decorrentes destas estatísticas de controlo possam ter sido subestimadas devido a imprecisões das bases de dados, ou a um seguimento inadequado das anomalias, tal como referido pelo Tribunal, a DG AGRI aplicou uma margem de segurança de um aumento de 25 %, que considera amplamente suficiente para cobrir os riscos referidos pelo Tribunal. Mesmo com esse aumento, as taxas de erro residuais das despesas relativas a ajudas directas, intervenção no mercado e medidas de desenvolvimento rural seriam ainda muito inferiores a 2 %.

Além disso, no que toca ao primeiro pilar e, sobretudo, aos pagamentos directos cobertos pelo SIGC, os resultados das próprias auditorias do Tribunal confirmam uma taxa de erro bastante inferior ao limiar de materialidade de 2 %, o que, essencialmente, corrobora os resultados das estatísticas de controlo e demonstra que os sistemas de supervisão e controlo funcionam eficazmente.

3.55. *A conclusão do Tribunal no domínio da Agricultura e dos Recursos Naturais confirma a tendência positiva de que, nos últimos anos, a taxa de erro mais provável está próxima do limiar de materialidade de 2 %. A Comissão salienta ainda que, no que respeita às despesas do FEAGA, que em 2010 representavam 77 % das despesas totais deste capítulo, o erro mais provável está muito abaixo do limiar de materialidade e no que respeita aos pagamentos directos abrangidos pelo SIGC é mais baixo ainda.*

Além disso, o risco para o orçamento da UE está coberto adequadamente pelo procedimento de apuramento da conformidade.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.56. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que os sistemas de supervisão e controlo auditados no domínio da Agricultura e Recursos Naturais foram parcialmente eficazes para garantir a regularidade dos pagamentos.

Recomendações

3.57. Os resultados da análise do Tribunal aos progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas em relatórios anuais anteriores (2008 e 2009) são resumidos no **anexo 3.4**, sendo de mencionar os seguintes aspectos:

- a Comissão tomou algumas medidas correctivas importantes em matéria de simplificação das medidas de desenvolvimento rural e de fiabilidade e exaustividade das informações registadas no SIPA,
- no que se refere às recomendações de que devem ser estabelecidos, a nível da UE, requisitos mínimos anuais de manutenção para os prados e de que a legislação da UE deve excluir o pagamento de ajudas directas a requerentes que não utilizaram a terra para a actividade agrícola nem a mantiveram em BCAA, o novo regulamento do Conselho deixou estas questões ao critério dos Estados-Membros.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.56. A Comissão considera que o SIGC é, de um modo geral, um sistema de controlo eficaz para limitar o risco de erros ou de despesas irregulares.

No que respeita ao desenvolvimento rural, a Comissão considera que os sistemas de supervisão e controlo estão a melhorar constantemente e que, por esse motivo, a taxa de erro está a diminuir neste sector.

3.57.

- nos últimos quatro anos, a Comissão e os Estados-Membros aplicaram um plano de acção destinado a melhorar o controlo das medidas agro-ambientais, do que resultou uma redução da taxa de erro. Aplicaram-se iniciativas de simplificação no actual período de programação, que prosseguirão de futuro, para a reforma da PAC após 2013. No entanto, é claro que há necessidade de encontrar um equilíbrio adequado entre os objectivos políticos, as despesas administrativas e o risco de erros.

A partir do exercício de 2010, os Estados-Membros são obrigados a avaliar a qualidade do seu sistema de identificação das parcelas agrícolas (SIPA). Embora 2010 seja o primeiro ano, este exercício já foi útil para os Estados-Membros no que se refere à identificação dos sectores que requerem atenção.

- o sistema actual prevê um quadro jurídico comum, no âmbito do qual os Estados-Membros são responsáveis pela definição dos critérios de manutenção das boas condições agrícolas e ambientais (BCAA). Isso permite ter em conta a diversidade das zonas agrícolas e das tradições agrícolas na UE.

A questão da definição de agricultor mencionada pelo Tribunal foi tratada no âmbito do exame de saúde, dando-se aos Estados-Membros a possibilidade de excluir dos regimes de pagamento directo as pessoas singulares ou colectivas cuja principal actividade ou objectivo social não consista no exercício de uma actividade agrícola, ou cujas actividades agrícolas sejam insignificantes [artigo 28.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 73/2009].

Outras reflexões sobre como orientar o apoio para os agricultores activos são, como indicado na Comunicação da Comissão sobre a PAC no horizonte 2020, consideradas no contexto da PAC após 2013, tendo em conta a necessidade de evitar regras complicadas, que dessem lugar a um sistema de controlo complexo, cuja aplicação seria onerosa e contrária aos esforços de simplificação da Comissão.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.58. Na sequência desta análise, bem como das constatações e conclusões relativas a 2010, o Tribunal recomenda que a Comissão tome medidas adequadas para garantir que:

- a) A utilização de ortofotos passe a ser obrigatória e que o SIPA seja regularmente actualizado, com base em novas ortofotos (ver ponto 3.31);
- b) Os organismos pagadores corrijam as insuficiências identificadas nos casos em que os sistemas de controlo e as bases de dados do SIGC foram considerados deficientes (ver pontos 3.23 a 3.25);
- c) As inspecções no local tenham a qualidade necessária para determinar a superfície elegível de forma fiável (ver pontos 3.38 e 3.39);
- d) A qualidade das inspecções seja devidamente controlada e comunicada pelos organismos de certificação (ver pontos 3.46 e 3.47).

3.59. No domínio do Desenvolvimento Rural, o Tribunal recomenda que a Comissão e os Estados-Membros corrijam as insuficiências identificadas, nomeadamente aumentando a eficácia dos controlos relativos às medidas não abrangidas pelo SIGC.

3.60. Por último, é necessário que a Comissão e os Estados-Membros tomem medidas eficazes para solucionar os problemas identificados nos domínios de intervenção Ambiente, Pescas e Saúde e Defesa do Consumidor.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.58.

- a) *A questão de uma actualização regular do SIPA é tida em conta na avaliação obrigatória da qualidade do SIPA recentemente introduzida. Está em análise, no contexto da reforma da PAC após 2013, tornar obrigatória a utilização de ortofotografias.*
- b) *A Comissão está a trabalhar com os Estados-Membros para garantir o melhoramento contínuo dos sistemas de supervisão e controlo. Foram feitas recomendações a este respeito, integradas nas auditorias normais, e os Estados-Membros com problemas graves estão a elaborar e a aplicar planos de acção. A Comissão considera que esses planos têm tido êxito.*

Além disso, a partir do exercício de 2010, os Estados-Membros são obrigados a avaliar a qualidade do seu SIPA. Embora 2010 seja o primeiro ano, este exercício já foi útil para os Estados-Membros no que respeita à identificação dos sectores que requerem atenção.

As restantes insuficiências que possam subsistir são acompanhadas através de procedimentos de apuramento da conformidade, a fim de proteger os interesses financeiros da UE.

- c) *Nos casos em que a Comissão detecta esse tipo de insuficiências, dirige ao Estado-Membro recomendações para a sua rectificação e impõe correcções financeiras através de procedimentos de apuramento da conformidade, a fim de proteger os interesses financeiros da UE.*
- d) *A Comissão considera que a estrutura geral e os requisitos de notificação referentes à revisão dos controlos no local pelos organismos de certificação são adequados (ver igualmente a resposta aos pontos 3.46 e 3.47). Por conseguinte, não estão previstas, para o exercício financeiro de 2011, quaisquer alterações das orientações da Comissão aos organismos de certificação. A Comissão continuará, apesar disso, a controlar a qualidade do trabalho dos organismos de certificação.*

3.59. *A Comissão considera que foram realizados progressos consideráveis no melhoramento dos sistemas de gestão e controlo do desenvolvimento rural e que isso é corroborado pela tendência descendente contínua das taxas de erro, especialmente no que respeita às medidas fora do mecanismo SIGC, para as quais, segundo as estatísticas de controlo dos Estados-Membros, a taxa de erro em 2010 foi muito inferior ao nível de materialidade de 2 %.*

3.60. *A Comissão analisará os erros identificados pelo Tribunal para determinar se são resultado das insuficiências sistémicas e se toma medidas para os combater. Além disso, ao propor novos programas de despesas, a Comissão procurará simplificar as regras, mantendo embora um nível adequado de controlo. O objectivo é incentivar os potenciais beneficiários a solicitar apoio financeiro da UE e a reduzir erros e a carga administrativa para os beneficiários, a Comissão e os Estados-Membros. No quadro da gestão partilhada, os Estados-Membros deverão assegurar que as normas de elegibilidade nacionais são claras, simples e eficazmente controladas, de modo a reduzir as taxas de erro.*

ANEXO 3.1

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DA AGRICULTURA

	2010				2009	2008	2007
	FEAGA	DR	SANCO, ENV, MARE	Total			
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA ⁽¹⁾							
Total das operações (das quais):	146	80	12	238	241	204	196
Adiantamentos	0	0	0	0	0	0	0
Pagamentos intermédios/finais	146	80	12	238	241	204	196
RESULTADOS DOS TESTES ⁽¹⁾ ⁽²⁾ ⁽³⁾							
Percentagem de operações testadas:							
Não afectadas por erros	73 % (107)	50 % (40)	33 % (4)	63 % (151)	73 %	68 %	69 %
Afectadas por um ou mais erros	27 % (39)	50 % (40)	67 % (8)	37 % (87)	27 %	32 %	31 %
Análise das operações afectadas por erros							
Análise por tipo de despesas							
Adiantamentos	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 %	0 %	0 %
Pagamentos intermédios/finais	100 % (39)	100 % (40)	100 % (8)	100 % (87)	100 %	100 %	100 %
Análise por tipo de erro							
Erros não quantificáveis:	26 % (10)	48 % (19)	50 % (4)	38 % (33)	36 %	32 %	36 %
Erros quantificáveis:	74 % (29)	52 % (21)	50 % (4)	62 % (54)	64 %	68 %	64 %
Eligibilidade	3 % (1)	48 % (10)	100 % (4)	28 % (15)	17 %	20 %	36 %
Realidade das operações	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	2 %	2 %	3 %
Exactidão	97 % (28)	52 % (11)	0 % (0)	72 % (39)	81 %	78 %	61 %
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS ⁽⁴⁾							
Taxa de erro mais provável				2,3 %			
Limite de erro inferior				0,8 %			
Limite de erro superior				3,8 %			

⁽¹⁾ Estas partes do quadro referem-se apenas à amostra referida no primeiro travessão do ponto 3.16, não incluindo as operações examinadas no âmbito das auditorias coordenadas.

⁽²⁾ Para melhorar o conhecimento dos domínios de intervenção com diferentes perfis de risco no grupo de políticas, a amostra foi dividida em segmentos.

⁽³⁾ Os valores indicados entre parênteses representam o número real de operações.

⁽⁴⁾ Os resultados do exame das operações no âmbito das auditorias coordenadas são incluídos no cálculo da taxa de erro.

ANEXO 3.2

RESULTADOS DO EXAME DOS SISTEMAS NO DOMÍNIO DA AGRICULTURA E RECURSOS NATURAIS

3.2.1. Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo (SIGC) seleccionados — FEAGA

Estado-Membro (organismo pagador)	Regime	Despesas relativas ao SIGC (= limite máximo nacional — Anexo VIII do Regulamento (CE) n.º 73/2009) (1 000 euros)	Procedimentos e controlos administrativos para assegurar a correcção dos pagamentos, incluindo a qualidade das bases de dados	Metodologia das inspecções no local, selecção, execução, controlo de qualidade e comunicação dos respectivos resultados	Aplicação e controlo das BCAA/condicionalidade	Avaliação global
Alemanha (Baixa Saxónia)	RPU	5 770 254	Eficaz	Parcialmente eficaz C	Parcialmente eficaz b	Eficaz
Alemanha (Saxónia)	RPU	5 770 254	Eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz b	Eficaz
Espanha (Castilla-La-Mancha)	RPU	4 858 043	Parcialmente eficaz 1, 2, 3, 4	Parcialmente eficaz A, B	Eficaz	Parcialmente eficaz
Espanha (Extremadura)	RPU	4 858 043	Parcialmente eficaz 1, 4, 5, 6	Parcialmente eficaz C	Parcialmente eficaz a	Parcialmente eficaz
Reino Unido (País de Gales)	RPU	3 985 895	Eficaz	Parcialmente eficaz B, D	Parcialmente eficaz b	Eficaz
Países Baixos	RPU	853 090	Eficaz	Parcialmente eficaz D	Parcialmente eficaz a	Eficaz

N.B.: A avaliação global não pode ser superior à avaliação dos procedimentos e controlos administrativos.

- 1 A superfície inegável de pastagens permanentes coberta com floresta densa não é determinada de forma fiável.
- 2 Aplicação incorrecta das sanções relativas à sobredeclaração.
- 3 Aplicação incorrecta das sanções relativas à subdeclaração.
- 4 Tratamento incorrecto das alterações às declarações.
- 5 Actualização incorrecta do SIPA após os controlos no local.
- 6 Aplicação incorrecta do conceito de erro manifesto.

- A A repartição nas estatísticas de controlo da população controlada segundo o tipo de selecção (aleatória ou baseada no risco), é efectuada a posteriori.
 B Visitas rápidas no terreno consideradas como controlos no local.
 C Determinação incorrecta da superfície elegível para um grupo de culturas.
 D Qualidade insuficiente dos controlos no local.

- a Requisitos nacionais insuficientes em matéria de BCAA para prados e pastagens pobres.
 b Requisitos inadequados em matéria de manutenção de terras retiradas da produção agrícola.

3.2.2. Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo seleccionados — Desenvolvimento Rural

Estado-Membro (organismo pagador)	Procedimentos e controlos administrativos para assegurar a correcção dos pagamentos, incluindo a qualidade das bases de dados	Metodologia das inspecções no local, selecção, execução, controlo de qualidade e comunicação dos respectivos resultados	Aplicação e controlo das BCAA/condicionalidade	Avaliação global
França	ineficaz 1, 2, 3	Parcialmente eficaz A, B, C	Parcialmente eficaz c	Ineficaz
Alemanha (Mecklemburgo-Pomerânia Ocidental)	Eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz b	Eficaz
Itália (Toscana)	Parcialmente eficaz 2, 3	Parcialmente eficaz A, B, C	Parcialmente eficaz a	Parcialmente eficaz
Letónia	Ineficaz 2, 3, 4	Eficaz	Eficaz d	Ineficaz
Polónia	Parcialmente eficaz 2, 3, 4	Eficaz B	Parcialmente eficaz b	Parcialmente eficaz
Portugal	Parcialmente eficaz 3, 4	Parcialmente eficaz B, C, D	Parcialmente eficaz a	Parcialmente eficaz
Roménia	Parcialmente eficaz 2, 3, 4	Parcialmente eficaz 3, C	Eficaz	Parcialmente eficaz
Reino Unido (Escócia)	Parcialmente eficaz 1	Parcialmente eficaz 1, C, D	Parcialmente eficaz 1, c, d	Parcialmente eficaz
República Checa	Parcialmente eficaz 2, 3, 5	Parcialmente eficaz C, E, a	Parcialmente eficaz a, c, e, E	Parcialmente eficaz

1 Pagamentos efectuados antes da conclusão dos controlos obrigatórios

2 Regras, cálculos e pagamentos incorrectos (pagamento em excesso, regras de tolerância, despesas não elegíveis, reduções)

3 Falta de provas, deficiências e controlos ineficazes relativamente às condições de elegibilidade e às autorizações

4 Ausência de sistema adequado para avaliar a razoabilidade dos custos declarados.

5 Insuficiências nos controlos administrativos de pedidos de ajuda retirados na íntegra ou parcialmente.

A Ausência de avaliação dos resultados dos controlos no local e não aumento da amostra de beneficiários a controlar.

B Deficiências na metodologia de selecção e incumprimento da taxa mínima nos controlos no local.

C Insuficiências relacionadas com a qualidade dos controlos no local efectuados e dos controlos *ex-post*.

D Atrasos e incoerências nas estatísticas e aos resultados dos controlos comunicados à Comissão.

E Legislação aplicável às sanções não conforme com a legislação da UE

a Controlos efectuados com atraso e não repartidos ao longo do ano.

b Inconformidade com as normas de identificação e registo dos animais e incumprimento das notificações obrigatórias.

c Falta de avaliação dos casos de inconformidades detectados e incoerências nos relatórios de controlo examinados.

d Taxa obrigatória de controlos do RLG7 não atingida e discrepâncias nas estatísticas sobre os controlos de condicionalidade.

e Insuficiência das normas nacionais relativas à condicionalidade

Avaliação global dos sistemas de supervisão e de controlo

Avaliação global	2010	2009	2008	2007
	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz

RESULTADOS DO EXAME DAS TOMADAS DE POSIÇÃO DA COMISSÃO NO DOMÍNIO DA AGRICULTURA E RECURSOS NATURAIS

Principais DG em causa	Tipo de declaração apresentada pelo Director-Geral (*)	Reservas emitidas	Observações do Tribunal	Avaliação global da fiabilidade	
				2010	2009
DG AGRI	com reservas	Deficiências graves no SIGC na Bulgária, em Portugal e na Roménia.	<p>A manutenção das reservas é coerente com as constatações do Tribunal relativas a estes Estados-Membros.</p> <p>A declaração de fiabilidade constante do RAA relativo a 2009 da DG AGRI continha uma reserva referente às despesas de desenvolvimento rural efectuadas no âmbito do Eixo 2 (melhoria do do ambiente e da paisagem rural) do período de programação 2007-2013. No RAA relativo a 2010, a DG AGRI não conservou esta reserva. O Tribunal considera que esta reserva deveria ter sido mantida pelos seguintes motivos:</p> <p>a) A metodologia da Comissão para cálculo da taxa de erro não era totalmente transparente e baseava-se num certo número de opções. Poderiam ter sido feitas opções diferentes que teriam originado uma taxa de erro superior ao limiar de 2 %;</p> <p>b) Os dados utilizados para calcular a taxa de erro apresentavam deficiências e, em certos casos, não eram fiáveis. Em especial, a qualidade das estatísticas de controlo dos Estados-Membros, que constituíam a base para cálculo da taxa de erro, foi considerada insuficiente.</p>	B	B
DG CLIMA	com reservas	Reserva emitida por razões de reputação relacionada com uma violação de segurança grave detectada nos registos nacionais do sistema de comércio de licenças de emissão da UE.		A	
DG ENV	sem reservas		A DG ENV não manteve a sua reserva, embora a taxa de erro das auditorias <i>ex post</i> , que esteve na origem da reserva em 2009, tenha aumentado de 5,97 % para 7,14 %. A DG ENV justificou esta decisão com conjecturas sobre o efeito do método de amostragem na taxa de erro, que não podem ser provadas.	B	

Principais DG em causa	Tipo de declaração apresentada pelo Director-Geral (*)	Reservas emitidas	Observações do Tribunal	Avaliação global da fiabilidade	
				2010	2009
DG MARE	com reservas	Sistemas de gestão e controlo para programas operacionais do IFOP na Alemanha, Objectivo 1	A DG MARE levantou a sua reserva em relação ao Reino Unido — País de Gales e Vales, embora as autoridades do Reino Unido não concordem totalmente com a correcção.	B	B
DG SANCO	sem reservas		Apesar de as auditorias do Tribunal e do SAI terem revelado insuficiências significativas, a DG SANCO não emitiu uma reserva.	B	

(*) Através da sua Declaração de Fiabilidade, o Director-Geral declara ter obtido uma garantia razoável de que os procedimentos de controlo aplicados dão as garantias necessárias relativamente à regularidade das operações.

A: A declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades apresentam uma avaliação correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade.

B: A declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades apresentam uma avaliação parcialmente correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade.

C: A declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades não apresentam uma avaliação correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade.

SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DA AGRICULTURA E RECURSOS NATURAIS

Ano	Recomendação do Tribunal	Progressos realizados	Resposta da Comissão	Análise do Tribunal
2008 e 2009	O Tribunal recomenda que sejam solucionadas as insuficiências identificadas nos sistemas. A este respeito, as deficiências mais urgentes a resolver no que respeita ao RPU e ao RPUS são as seguintes [ponto 3.73 do RA 2009 ⁽¹⁾]:			
	a) Solucionar as insuficiências do sistema que conduzem a erros relacionados com terras inelegíveis ou sobredeclarações de terras, assim como a direitos não rigorosos, nomeadamente melhorando a fiabilidade e a exaustividade dos dados registados no SIPA [por exemplo, as ortofotos mais recentes];	<p>A partir do exercício de 2010, o Regulamento (UE) n.º 146/2010 da Comissão obriga os Estados-Membros a avaliarem anualmente a qualidade dos seus SIPA. O resultado da avaliação e as eventuais medidas correctivas têm de ser comunicados anualmente à Comissão.</p> <p>No que respeita à fiabilidade da base de dados dos direitos, o novo regulamento prevê que os direitos atribuídos antes de 2009 são considerados legais e regulares a partir do exercício de 2010.</p>	a) <i>A Comissão partilha a avaliação do Tribunal e continuará a fiscalizar os resultados nos próximos anos.</i>	<p>Este novo requisito constitui um passo importante para melhorar a qualidade do SIPA nos Estados-Membros. O Tribunal acompanhará a aplicação deste requisito nas suas auditorias futuras.</p> <p>O Tribunal congratula-se com a nova disposição que introduz a segurança jurídica.</p>
	b) Garantir que todas as bases de dados do SIGC proporcionam uma pista de auditoria completa e fiável em relação a todas as modificações efectuadas;	Não se registaram quaisquer progressos.	b) <i>Como parte das suas auditorias, a Comissão formula recomendações aos Estados-Membros de modo a melhorar a situação de modo contínuo. Ao longo dos anos, os resultados das auditorias revelam progressos no que respeita à qualidade das informações contidas nas bases de dados.</i>	
c) Esclarecer e reforçar a aplicação das regras, a fim de evitar o pagamento de ajudas directas da UE a requerentes que não utilizaram a terra em actividades agrícolas nem a mantiveram em boas condições agrícolas e ambientais (BCAA);	<p>O Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho estipula que, a partir de 2010, os Estados-Membros podem definir critérios objectivos e não discriminatórios apropriados para garantir que não sejam concedidos pagamentos directos a pessoas singulares ou colectivas:</p> <p>a) Cujas actividades agrícolas constituam apenas uma parte insignificante das suas actividades económicas globais;</p> <p>b) cuja principal actividade ou objecto social não consista no exercício de uma actividade agrícola.</p>	c) <i>A questão da definição de agricultor referida pelo Tribunal será abordada no âmbito da PAC após 2013, como indicado na Comunicação da Comissão «A PAC no horizonte 2020», de 18 de Novembro de 2010.</i>	<p>Como a aplicação deste requisito foi deixada ao critério dos Estados-Membros, o Tribunal considera que subsiste o risco de serem efectuados pagamentos a requerentes que não utilizaram a terra em actividades agrícolas nem a mantiveram em BCAA.</p>	

Ano	Recomendação do Tribunal	Progressos realizados	Resposta da Comissão	Análise do Tribunal
2008 e 2009	<p>d) Estabelecer, a nível da UE, requisitos mínimos de manutenção anuais para os prados serem elegíveis para as ajudas directas da UE.</p> <p>São necessários mais esforços no domínio do Desenvolvimento Rural para continuar a simplificar as regras e as condições (pontos 3.74 do RA 2009 e 5.66 do RA 2008).</p>	<p>Não se registaram quaisquer progressos.</p> <p>A simplificação foi alvo de grande atenção em 2010. Além das discussões no contexto mais geral do debate sobre o futuro da PAC, registaram-se as seguintes acções relativamente ao segundo pilar. A simplificação foi discutida em seis das oito reuniões do Comité do Desenvolvimento Rural realizadas em 2010. Estas discussões basearam-se nos contributos dos Estados-Membros e nos documentos de trabalho elaborados pela Comissão. As regras de elegibilidade constituíram um dos temas principais das discussões. Estas questões foram igualmente analisadas pelo grupo de peritos sobre a simplificação. Em Setembro de 2010, teve lugar um seminário sobre o tema «Assegurar a boa gestão dos programas de desenvolvimento rural para 2007-2013». Além disso, com o objectivo de reduzir os encargos administrativos associados ao desenvolvimento rural, foi lançado um estudo sobre «As formalidades administrativas para os beneficiários do segundo pilar».</p>	<p>d) O sistema actual prevê um quadro jurídico comum, em que os Estados-Membros são responsáveis pela definição dos critérios de manutenção das BCAA. Isso permite ter em conta a diversidade das zonas agrícolas e das tradições agrícolas na UE.</p> <p>Em resposta à lista de 39 sugestões de simplificação apresentadas por alguns Estados-Membros na reunião do Conselho de Abril de 2009, a Comissão levou a cabo as seguintes actividades relacionadas com a simplificação:</p> <p>Em primeiro lugar, em Outubro de 2010 a Comissão adoptou uma proposta de alteração do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, com o objectivo de:</p> <ul style="list-style-type: none"> — reduzir o número de relatórios de acompanhamento estratégico do desenvolvimento rural de três para dois, — facilitar a assessoria personalizada dos serviços de assessoria agrícola, — autorizar os Estados-Membros a efectuarem controlos de acompanhamento de infracções menores e da regra de minimis só com base numa amostra de risco, em vez dos controlos sistemáticos de 100 %. <p>A proposta está actualmente pendente no PE e no Conselho.</p> <p>Em segundo lugar, em resposta também à lista de 39 sugestões de simplificação, clarificaram-se as disposições sobre procedimentos de controlo e condicionalidade e estipularam-se obrigações precisas nas regras de execução, no contexto de uma reformulação [Regulamento (CE) n.º 65/2011].</p> <p>No próximo período de programação espera-se levar a cabo outros importantes esforços de simplificação no âmbito do desenvolvimento rural, o que se explica pelo facto de ser difícil introduzir alterações importantes enquanto os programas estão a decorrer.</p> <p>Por último, quando forem conhecidos os resultados do estudo sobre a carga administrativa no segundo pilar, a Comissão e os Estados-Membros poderão tê-los em conta para continuar a reduzir o nível da carga burocrática para os beneficiários.</p>	<p>Em 2010, foram envidados esforços consideráveis com vista a discutir e analisar a simplificação das regras e condições. Este processo constituirá um contributo útil para racionalizar o desenvolvimento rural no próximo período de programação. No entanto, ainda não levou a acções concretas de simplificação no actual período de programação.</p>

Ano	Recomendação do Tribunal	Progressos realizados	Resposta da Comissão	Análise do Tribunal
	É necessário tomar medidas eficazes, em conjunto com as autoridades nacionais competentes, para evitar o pagamento de despesas inelegíveis de projectos no domínio das Pescas [ponto 3.76 do RA 2009 ⁽²⁾].	Verificou-se um reforço dos controlos das despesas elegíveis, exigidos no âmbito do Fundo Europeu das Pescas, comparativamente aos controlos efectuados ao abrigo do anterior Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas.	<i>A actividade fiscalizadora da DG MARE em 2010 não detectou um valor significativo de despesas não elegíveis.</i>	Nas suas auditorias futuras, o Tribunal fará o acompanhamento das disposições de controlo revistas.
2008 e 2009	Os controlos internos dos pagamentos efectuados aos Estados-Membros relativos aos programas de erradicação e de vigilância das doenças animais exigem uma separação clara de funções entre os serviços da Comissão, bem como o desenvolvimento de procedimentos de controlo formais adequados (ponto 3.76 do RA 2009).	Os serviços da Comissão clarificaram a separação de funções e iniciaram um projecto de simplificação da base jurídica dos programas.	<i>Foram já introduzidas clarificações e simplificações na Decisão 2010/712/UE da Comissão relativa à participação financeira nos programas para erradicação. Em 2012, a Comissão irá também propor alterações à Decisão 90/424/CEE do Conselho, que constitui a base jurídica para o reembolso das despesas elegíveis no âmbito dos programas para erradicação.</i>	Nas suas auditorias futuras, o Tribunal fará o acompanhamento das disposições de controlo revistas.

⁽¹⁾ São emitidas recomendações semelhantes no ponto 5.65 do relatório anual relativo ao exercício de 2008.

⁽²⁾ São emitidas recomendações semelhantes no ponto 5.67 do relatório anual relativo ao exercício de 2008.

CAPÍTULO 4

Coesão, Energia e Transportes

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	4.1-4.23
Características específicas do grupo de políticas	4.3-4.22
Objectivos das políticas	4.3-4.4
Instrumentos das políticas	4.5-4.19
Riscos para a regularidade	4.20-4.22
Âmbito e método de auditoria	4.23
Regularidade das operações	4.24-4.36
Eficácia dos sistemas	4.37-4.44
Fiabilidade das tomadas de posição da Comissão	4.45-4.46
Conclusões e recomendações	4.47-4.50
Conclusões	4.47-4.48
Recomendações	4.49-4.50
Seguimento de Relatórios Especiais anteriores	4.51-4.59
Seguimento do Relatório Especial n.º 1/2006 relativo à contribuição do Fundo Social Europeu para a luta contra o abandono escolar precoce	4.51-4.53
Seguimento do Relatório Especial n.º 10/2006 sobre as avaliações ex post dos programas relativos aos Objectivos n.ºs 1 e 3 1994-1999 (Fundos Estruturais)	4.54-4.56
Seguimento do Relatório Especial n.º 7/2009 sobre a gestão da fase de desenvolvimento e validação do programa Galileo	4.57-4.59

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

4.1. Este capítulo apresenta a apreciação específica efectuada pelo Tribunal relativamente ao grupo de políticas de Coesão, Energia e Transportes, que inclui os seguintes domínios de intervenção: 04 — Emprego e Assuntos Sociais, 06 — Energia e Transportes e 13 — Política Regional. Inclui igualmente as respostas da Comissão às recomendações efectuadas em três relatórios especiais do Tribunal. O **quadro 4.1** dá as informações principais sobre as actividades abrangidas e as despesas em 2010.

Quadro 4.1 — Coesão, Energia e Transportes — Informações principais de 2010

(milhões de euros)

Título do orçamento	Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos	Modalidade de gestão
4	Emprego e assuntos sociais	Despesas administrativas	97	Centralizada directa
		Fundo Social Europeu (FSE)	7 066	Partilhada
		Trabalhar na Europa — Diálogo social e mobilidade	56	Centralizada directa
		Emprego, solidariedade social e igualdade dos géneros	155	Centralizada directa
		Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização	104	Partilhada
		Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA, anteriormente ISPA)	3	Descentralizada
		7 481		
6	Energia e Transportes	Despesas administrativas	153	Centralizada directa
		Transportes interiores, aéreos e marítimos	149	Centralizada directa
		Redes Transeuropeias (RTE)	858	Centralizada directa
		Energias convencionais e renováveis	773	Centralizada directa
		Energia nuclear	237	Centralizada directa/Centralizada indirecta/Conjunta
		Investigação relativa à energia e transportes (Programas-Quadro)	226	Centralizada directa
		Segurança e protecção dos utentes de energia e transportes	3	Centralizada directa
		Programas de navegação por satélite da UE (EGNOS e Galileo)	460	Centralizada directa
			2 859	
13	Política Regional	Despesas administrativas	83	Centralizada directa
		Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e outras operações regionais	22 091	Partilhada
		Fundo de Coesão (FC)	7 957	Partilhada
		Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA, anteriormente ISPA)	479	Descentralizada
		Fundo de Solidariedade	13	Indirecta
	30 623			
		Total das despesas administrativas ⁽¹⁾	333	
		Total das despesas operacionais:	40 630	
		Das quais: — adiantamentos	3 074	
		— pagamentos intermédios/finais	37 556	
		Total dos pagamentos do exercício	40 963	
		Total das autorizações do exercício	55 223	

⁽¹⁾ A auditoria das despesas administrativas é apresentada no Capítulo 7.

Fonte: Contas anuais da União Europeia relativas ao exercício de 2010.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.2. O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu (FSE) e o Fundo de Coesão (FC) são executados segundo períodos de programação plurianuais. Em 2010, os pagamentos do FEDER (22,1 mil milhões de euros), do FSE (7,1 mil milhões de euros) e do FC (8,0 mil milhões de euros) elevaram-se a mais de 90 % das despesas operacionais do grupo de políticas no seu conjunto ⁽¹⁾. Os pagamentos efectuados no domínio da Energia e dos Transportes em 2010 ascenderam a 2,9 mil milhões de euros.

Características específicas do grupo de políticas

Objectivos das políticas

Política de Coesão

4.3. A política de Coesão visa reforçar a coesão económica e social dentro da União Europeia, reduzindo as diferenças no nível de desenvolvimento entre várias regiões.

Energia e Transportes

4.4. As políticas da energia e dos transportes visam fornecer aos cidadãos e às empresas da Europa sistemas e serviços de energia e de transportes seguros, sustentáveis e competitivos, bem como desenvolver soluções inovadoras que contribuam para a concepção e execução dessas políticas.

Instrumentos das políticas

Política Regional

4.5. Neste grupo de políticas, 75 % das despesas referem-se à política regional e dizem respeito essencialmente ao FEDER e ao FC (que, em conjunto, representam 98 % das despesas nesse domínio em 2010). O FEDER financia trabalhos de infra-estruturas, a criação ou a manutenção de empregos, as iniciativas de desenvolvimento económico local e, sobretudo através dos instrumentos de engenharia financeira (IEF), actividades de apoio às pequenas e médias empresas (PME). O FC financia investimentos em infra-estruturas no domínio do ambiente e dos transportes nos Estados-Membros cujo rendimento nacional bruto *per capita* seja inferior a 90 % da média da UE.

⁽¹⁾ Em 2010, 32,8 mil milhões de euros (88 %) diziam respeito ao período de programação 2007-2013, enquanto 4,3 mil milhões de euros (12 %) eram referentes ao período 2000-2006. No caso do FC e do FSE, em 2010 foram efectuados pagamentos de pré-financiamentos adicionais no montante de 0,4 mil milhões de euros e de 0,37 mil milhões de euros, respectivamente, enquadrados nas medidas destinadas a combater a crise financeira. Foram também pagos pré-financiamentos no valor de 0,6 mil milhões de euros a projectos no domínio da energia ao abrigo do Programa Energético Europeu para o Relançamento (PEER).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.6. Os instrumentos da Política Regional incluem igualmente as medidas de cooperação regional e transfronteiriça abrangidas pelo Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA) e o Fundo de Solidariedade da UE, que fornece ajuda em caso de ocorrência de catástrofes naturais nos Estados-Membros.

Emprego e Assuntos Sociais

4.7. O emprego e os assuntos sociais representam 18 % das despesas deste grupo de políticas. A grande maioria das despesas relativas ao emprego e aos assuntos sociais (94 % em 2010) diz respeito ao FSE, que financia investimentos em capital humano através da formação e de outras medidas relativas ao emprego.

4.8. As outras despesas neste domínio de políticas incluem as ajudas e as subvenções concedidas a organizações que implementam medidas sociais e de emprego, ao Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização, que apoia os trabalhadores da UE que tenham perdido o emprego na sequência das importantes alterações estruturais no mercado mundial ou da crise financeira, bem como uma contribuição para o IPA.

Gestão e controlo das despesas do FEDER, do FSE e do FC

4.9. O FEDER, o FSE e o FC regem-se por normas comuns e são objecto de uma gestão partilhada entre a Comissão e os Estados-Membros.

4.10. A Comissão aprova programas operacionais (PO) plurianuais, bem como planos financeiros indicativos, que incluem a contribuição da UE, com base em propostas dos Estados-Membros. Os projectos incluídos nos PO são executados por particulares, associações, empresas públicas ou privadas ou por organismos públicos locais, regionais e nacionais.

4.11. Os Estados-Membros confiam a responsabilidade pela gestão quotidiana às autoridades de gestão e aos organismos intermédios⁽²⁾, o que inclui a selecção de projectos, a aplicação de controlos para evitar ou detectar e corrigir erros nas despesas declaradas, bem como a verificação de que os projectos são realmente executados («controlos de primeiro nível»). As autoridades de certificação verificam se os «controlos de primeiro nível» são efectivamente realizados e, se necessário, realizam controlos adicionais antes de as declarações de despesas serem apresentadas à Comissão.

⁽²⁾ Os organismos intermédios são entidades públicas ou privadas que actuam sob a responsabilidade de uma autoridade de gestão e desempenham funções em nome desta junto dos beneficiários que executam as operações.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.12. Compete às autoridades de auditoria nos Estados-Membros realizar auditorias dos sistemas e auditorias das operações (isto é, projectos ou grupos de projectos) para obter garantias razoáveis sobre o funcionamento eficaz dos sistemas de gestão e de controlo dos programas e sobre a regularidade das despesas certificadas relativamente a cada PO. Informam sobre estas auditorias à Comissão através de relatórios de controlo e pareceres anuais.

4.13. No início de cada período de programação, a Comissão paga pré-financiamentos aos Estados-Membros. O financiamento dos projectos é geralmente efectuado através do reembolso dos custos com base nas declarações das despesas apresentadas pelos promotores dos projectos. Estas declarações individuais são consolidadas, para cada eixo prioritário do PO, em declarações de despesas periódicas certificadas pelas autoridades dos Estados-Membros e apresentadas à Comissão. Essas despesas são então co-financiadas pelo orçamento da UE.

4.14. As regras de elegibilidade são definidas a nível nacional (e por vezes regional), tirando as excepções previstas pelos regulamentos específicos relativos a cada Fundo. Os Estados-Membros são os principais responsáveis por evitar ou detectar e corrigir as despesas irregulares e pela sua comunicação à Comissão.

4.15. A Comissão deve certificar-se de que os Estados-Membros instituíram sistemas de gestão e de controlo que cumpram os requisitos dos regulamentos e de que esses sistemas funcionam de forma eficaz. Se a Comissão concluir que um Estado-Membro não corrigiu despesas irregulares ou que existem insuficiências graves nos sistemas de gestão e de controlo, esta poderá interromper ou suspender os pagamentos ⁽³⁾. Caso o Estado-Membro não retire as despesas irregulares (que podem ser substituídas por despesas elegíveis) ou não corrija as falhas detectadas no sistema, a Comissão poderá aplicar correcções financeiras, dando origem a uma redução líquida do financiamento da UE ⁽⁴⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.14. O estabelecimento de regras de elegibilidade a nível nacional (Artigo 56.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho) foi um dos principais elementos de simplificação introduzidos no período de programação 2007-2013. Esta medida visava proporcionar aos Estados-Membros uma maior flexibilidade na adaptação das regras de elegibilidade às necessidades específicas das regiões ou programas, e harmonizá-las com as regras em vigor para outros regimes públicos nacionais.

4.15. Os relatórios anuais de actividades da DG REGIO e da DG EMPL contêm avaliações detalhadas da garantia da Comissão relativamente à criação e subsequente funcionamento dos sistemas de gestão e controlo para cada programa co-financiado, assim como, pela primeira vez no relatório de 2010, uma avaliação global dos sistemas nacionais de controlo.

⁽³⁾ N.º 2 do artigo 39.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho (JO L 161 de 26.6.1999, p. 1); artigos 91.º e 92.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho (JO L 210 de 31.7.2006, p. 25).

⁽⁴⁾ Artigo 99.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Energia e Transportes

4.16. A energia e os transportes representam 7 % das despesas deste grupo de políticas. Cerca de 30 % destas despesas dizem respeito a grandes projectos realizados no âmbito do programa das redes transeuropeias (RTE). O outro grande grupo de despesas (27 %) é constituído pelos projectos relativos às energias convencionais e renováveis e consiste sobretudo em subvenções e ajudas concedidas ao abrigo do Programa Energético Europeu para o Relançamento (PEER). Outros 8 % das despesas dizem respeito a projectos de investigação financiados principalmente pelos programas-quadro de investigação.

Gestão e controlo das despesas relativas à energia e aos transportes

4.17. A Comissão executa as despesas relativas à energia e aos transportes no âmbito de uma gestão centralizada directa ou indirecta (por intermédio de duas agências de execução e de uma empresa comum⁽⁵⁾), mas também através de uma gestão conjunta (como no caso dos fundos para a desactivação de instalações nucleares).

4.18. A Comissão efectua geralmente convites à apresentação de propostas de projectos. Os pagamentos relativos aos projectos aprovados são efectuados directamente pela Comissão aos beneficiários, com base em convenções de subvenção ou em decisões de financiamento da Comissão. Os beneficiários são geralmente autoridades dos Estados-Membros, mas podem igualmente ser empresas públicas ou privadas. O pagamento é fraccionado: um adiantamento (pré-financiamento) quando da assinatura da convenção de subvenção ou da decisão de financiamento, seguido de pagamentos intermédios e finais para reembolso das despesas elegíveis declaradas pelos beneficiários.

4.19. O controlo das despesas efectuado pela Comissão consiste principalmente na avaliação das propostas com base em critérios definidos de selecção e de atribuição; no fornecimento de informações e de orientações aos beneficiários; no controlo e na verificação da execução dos projectos com base nos relatórios intercalares financeiros e técnicos apresentados pelos beneficiários (incluindo, nos casos em que a convenção de financiamento o prevê, a apresentação de demonstrações financeiras certificadas por um auditor externo independente); bem como em auditorias ex post para detectar e corrigir erros que os controlos anteriores possam não ter evitado e para fornecer uma garantia razoável sobre a regularidade das despesas.

⁽⁵⁾ Agência de Execução da Rede Transeuropeia de Transportes (TEN), Agência de Execução para a Competitividade e a Inovação e Empresa Comum SESAR (*Single European Sky Air Traffic Management Research*).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

*Riscos para a regularidade**FEDER, FSE e FC*

4.20. No que se refere às despesas de Coesão, o principal risco para a regularidade é a possibilidade de os beneficiários declararem custos inelegíveis, que, caso não sejam detectados pelos diferentes níveis de controlo no Estado-Membro, dão origem a uma certificação incorrecta das despesas por parte desse Estado-Membro. Se não forem corrigidos pela Comissão, o mais tardar no final do período de programação, ocasionam pagamentos em excesso a cargo do orçamento da UE relativos ao PO em questão.

4.21. Os intervenientes na execução dos PO e dos projectos a nível nacional ou regional podem não ter conhecimento das regras aplicáveis ou ter dúvidas sobre a sua correcta interpretação. O grande número e a diversidade das actividades co-financiadas, bem como a participação de inúmeros parceiros, frequentemente de dimensão reduzida, na execução dos projectos, constituem riscos adicionais.

Energia e Transportes

4.22. Relativamente às despesas de Energia e Transportes, o principal risco é a possibilidade de os beneficiários incluírem custos inelegíveis nas suas declarações de custos, que não sejam detectados pelos controlos da Comissão antes do reembolso dos custos declarados. Contudo, no caso dos projectos RTE-T e RTE-Energia, esse risco é reduzido pelo facto de as despesas elegíveis excederem muitas vezes o limiar de co-financiamento. Em particular, o financiamento do PEER pode destinar-se a grandes e complexos projectos transnacionais e a necessidade de desembolsar os fundos rapidamente pode ser prejudicial para a aplicação dos controlos adequados.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.20. Dado que o sistema de gestão e controlo tem um carácter plurianual, um pagamento em excesso, que tenha sido detectado num pedido de pagamento reembolsado pela Comissão, poderá não ter sido ainda sujeito a toda a cadeia de controlo a nível nacional e da UE na altura da certificação.

No seu papel de supervisão, a Comissão concentra-se na orientação e formação das autoridades de gestão relativamente à forma apropriada de efectuarem verificações de gestão para detectar erros a nível do beneficiário antes da certificação e colabora estreitamente com as autoridades nacionais de auditoria para uma rápida auditoria dos programas ou autoridades com um nível de risco mais elevado.

4.21. O quadro regulamentar de 2007-2013 prevê que os beneficiários sejam informados sobre as condições específicas de financiamento e que as autoridades de gestão se certifiquem de que os beneficiários têm capacidade para satisfazer essas condições [n.º 1 do Artigo 13.º do Regulamento (CE) n.º 1828/2006 da Comissão]. Esta condição é verificada através do trabalho regular de auditoria efectuado pelos auditores da Comissão.

A Comissão organizou também acções de formação bilaterais e multilaterais e, em particular, seminários de formação de formadores, com vista a assegurar que os Estados-Membros prestem formação, informem, aconselhem e orientem os beneficiários e organismos de implementação, de forma contínua. Esta formação é considerada como sendo particularmente útil na atenuação dos riscos inerentes aos pequenos parceiros, tais como as ONG que trabalham a nível regional e local. Além disso, a Comissão iniciou, em 2011, acções que visam prestar informações e formação específicas e definidas aos Estados-Membros, cujos programas operacionais tenham suscitado a formulação recorrente de reservas nos relatórios anuais de actividades.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Âmbito e método de auditoria

4.23. A abordagem e a metodologia globais de auditoria do Tribunal são descritas no **anexo 1.1, parte 2**. No que se refere à auditoria do grupo de políticas Coesão, Energia e Transportes, são de salientar os seguintes aspectos específicos:

- a auditoria do Tribunal implicou o exame de uma amostra de 243 pagamentos intermédios e finais ⁽⁶⁾;
- a avaliação dos sistemas centrou-se nas autoridades de auditoria para o período de programação 2007-2013 no domínio da Coesão;
- o exame das tomadas de posição da Comissão abrangeu os relatórios anuais de actividades das DG Política Regional, DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão, DG Mobilidade e Transportes e DG Energia.

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

4.24. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 4.1**. Os testes efectuados pelo Tribunal à sua amostra de operações revelaram que 49 % dos 243 pagamentos auditados estavam afectados por erros. O Tribunal estima que a taxa de erro mais provável se situe em 7,7 % ⁽⁷⁾.

4.24. A Comissão constata que, pelo segundo ano consecutivo, o nível de erro continua a ser substancialmente inferior aos níveis apurados pelo Tribunal no período de 2006-2008 ⁽¹⁾. A Comissão considera que esta evolução positiva e auspiciosa reflecte as disposições de controlo reforçadas do período de programação de 2007-2013 e do seu Plano de Acção de 2008.

Este resultado é particularmente importante, dado que quase todos os programas operacionais declararam despesas a partir de 2010, mais do que duplicando assim o montante das despesas declaradas para a coesão e aumentando o risco inerente de erro devido ao grande número de intervenientes actualmente envolvidos. A Comissão constata que nem todos os erros detectados pelo Tribunal terão impacto financeiro.

A Comissão constata que a grande maioria dos erros quantificáveis com forte impacto, que foram identificados pelo Tribunal, estão concentrados em sete programas operacionais do FEDER de três Estados-Membros, de um total de 16 Estados-Membros incluídos na amostra do Tribunal. A Comissão está a tomar medidas para corrigir os erros detectados pelo Tribunal e centra a sua acção nos programas de risco mais elevado.

⁽⁶⁾ A amostra inclui 243 pagamentos efectuados a 229 projectos no domínio da Coesão (FEDER 143, FSE 60, FC 20, Instrumento Estrutural de Pré-adesão (ISPA) 6), 6 projectos sociais e de promoção do emprego não abrangidos pelo FSE e 8 projectos no domínio da energia e dos transportes. Dos pagamentos relativos à Coesão, 205 dizem respeito ao período de programação 2007-2013 e 24 ao período 2000-2006. A amostra foi retirada do conjunto de todos os pagamentos, com excepção dos adiantamentos que se elevaram a 3,1 mil milhões de euros em 2010.

⁽⁷⁾ O Tribunal calcula a sua estimativa de erro a partir de uma amostra estatística representativa. O valor referido é a melhor estimativa (conhecida por erro mais provável). O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95 %, que a taxa de erro na população se situe entre 4,7 % e 10,7 % (limites inferior e superior de erro, respectivamente).

⁽¹⁾ Um limite inferior de erro de 11-12 % comparativamente ao valor de 4,7 % registado em 2010.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.25. O Tribunal considera que as autoridades dos Estados-Membros dispunham de informações suficientes para detectar e corrigir pelo menos uma parte dos erros (antes de certificarem as despesas comunicadas à Comissão) relativamente a 58 % das operações afectadas por erros.

Um quinto das operações está afectado por infracções às regras aplicáveis à adjudicação de contratos públicos

4.26. O Tribunal constatou erros ligados ao incumprimento das regras nacionais e da UE aplicáveis à adjudicação de contratos públicos em 19 % das 243 operações auditadas. Em relação a 5 % destas operações, verificaram-se falhas graves no cumprimento destas regras, que representam 24 % de todos os erros quantificáveis e constituem aproximadamente 31 % da taxa de erro estimada para este grupo de políticas (ver exemplo 4.1).

Exemplo 4.1

Falhas graves no cumprimento das regras aplicáveis à adjudicação de contratos públicos

- a) Atribuição ilegal de um contrato a uma proposta com um preço anormalmente baixo: no caso de um projecto do FEDER, o Tribunal verificou que um contrato relativo à construção de cais portuários foi atribuído a um candidato que propôs preços anormalmente baixos. Segundo a legislação nacional, a proposta deveria ter sido recusada, uma vez que o preço proposto não garantia a sua viabilidade. O proponente que apresentou a segunda proposta com preços mais baixos recorreu da decisão de atribuição junto de um tribunal administrativo nacional e ganhou o recurso. Porém, apesar deste acórdão proferido por um tribunal nacional, após a conclusão do projecto em 2009, as despesas foram certificadas e comunicadas à Comissão;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.25. A Comissão está a acompanhar de perto estes casos, com vista a assegurar que os respectivos sistemas proporcionem no futuro uma melhor prevenção dos erros antes da certificação.

As autoridades de gestão são obrigadas a efectuar controlos documentais de todos os pedidos apresentados pelos beneficiários, antes da certificação das despesas. Contudo, a verificação in loco das operações poderá também ocorrer numa fase posterior à da implementação do projecto, após a certificação e até à conclusão, o que explica a razão pela qual parte dos erros verificados na amostra do Tribunal não pôde ser detectada (ver a resposta da Comissão no ponto 4.20). Geralmente, o impacto do sistema de controlo na redução das taxas de erro só é visível nos anos subsequentes, após terem sido implementados todos os níveis de controlo.

4.26. Embora a Comissão e o Tribunal verifiquem da mesma forma a conformidade com as regras dos contratos públicos, a Comissão aplica correcções proporcionadas a uma taxa fixa, abordando assim, de forma adequada, o risco de prejuízos para o orçamento da UE (ver ponto 11 do anexo 1.1 no capítulo 1).

Estas taxas são aplicadas pela Comissão e, em geral, pelas autoridades nacionais, aquando da imposição de correcções financeiras devido a infracções às regras dos contratos públicos, incluindo durante o seguimento reservado aos erros comunicados pelo Tribunal.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- b) Separação artificial de obras e serviços em vários concursos: no caso de vários projectos do FEDER no âmbito do mesmo PO, foram celebrados de forma irregular contratos relativos a obras e serviços necessários para possibilitar a navegação de barcos de recreio num determinado rio. A entidade adjudicante repartiu as obras e os serviços de forma a que os montantes indicados nos contratos fossem inferiores aos limiares definidos nas regras de adjudicação de contratos públicos nacionais e da UE, contornando assim as disposições normalmente aplicáveis aos concursos. Posteriormente, vários destes contratos foram atribuídos ao mesmo adjudicatário;
- c) Ausência de concurso para as obras adicionais previstas na documentação do concurso inicial: no caso de um projecto do FEDER, as obras referentes à renovação de um edifício universitário foram atribuídas directamente a um adjudicatário. Embora essas obras estivessem previstas no caderno de encargos preliminar, a entidade adjudicante considerou-as como obras adicionais que não podiam ter sido previstas na adjudicação do contrato principal.

4.27. Além disso, o Tribunal constatou outros erros de conformidade e não quantificáveis referentes aos procedimentos de concurso e de adjudicação de contratos em mais 14 % das 243 operações auditadas. Esses erros incluem casos de incumprimento das disposições em matéria de informação e de publicidade (como a publicação tardia de anúncios de adjudicação de contratos), lacunas nos cadernos de encargos ou insuficiências nos procedimentos de avaliação das propostas. Incluem igualmente casos de transposição incorrecta das directivas da UE para a legislação nacional aplicável à adjudicação de contratos públicos. Estes erros não estão incluídos na estimativa da taxa de erro ⁽⁸⁾.

Os projectos inelegíveis representam mais de um terço da taxa de erro estimada

4.28. O Tribunal verificou igualmente que 3 % das 243 operações auditadas diziam respeito a projectos que eram totalmente inelegíveis. Os referidos erros representam 14 % de todos os erros quantificáveis e constituem aproximadamente 43 % da taxa de erro estimada para este grupo de políticas (ver exemplo 4.2).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.27. *A Comissão acompanhará todos os erros apurados pelo Tribunal. Contudo, para alguns destes erros de carácter formal, tais como a publicação tardia dos anúncios de adjudicação, a Comissão não aplicará correcções financeiras.*

4.28. *O Tribunal identificou, nesta categoria, vários tipos de projectos não elegíveis. Isto mostra que as autoridades responsáveis pelos programas visados precisam de melhorar as verificações de gestão, tanto em termos qualitativos como quantitativos, a fim de detectarem os projectos não elegíveis logo na sua fase de selecção. A Comissão acompanhará estes casos com as respectivas autoridades responsáveis pelos programas.*

⁽⁸⁾ Nos pontos 1.10 e 1.11 do **anexo 1.1** são fornecidas informações suplementares sobre o método utilizado pelo Tribunal para a quantificação dos erros relativos à adjudicação de contratos públicos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Exemplo 4.2

Projectos inelegíveis

- a) Projecto inelegível segundo as regras de elegibilidade nacionais: no caso de um projecto do FEDER, as despesas de um projecto que tinha sido aprovado e concluído durante o anterior período de programação (2000-2006) foram certificadas e comunicadas à Comissão no âmbito do PO 2007-2013. Esta prática não está em conformidade com as regras de elegibilidade nacionais e, por conseguinte, o projecto era inelegível;
- b) Projecto gerador de receitas não elegível segundo as conclusões de um estudo de viabilidade: no caso de um projecto do FEDER, o estudo de viabilidade incluído na candidatura do projecto indicava que se previa que o projecto gerasse receitas superiores aos seus custos, o que o tornava inelegível para co-financiamento do FEDER;
- c) Financiamento de um projecto em que não foram respeitadas as condições de atribuição dos auxílios estatais no âmbito do co-financiamento público: no caso de um projecto do FEDER, verificou-se que o projecto teria sido executado mesmo na ausência da ajuda da UE. Por conseguinte, não foram respeitadas as condições definidas nos regulamentos da UE relativos aos auxílios estatais.

Mais de metade de todos os erros quantificáveis deve-se à declaração de vários custos inelegíveis

4.29. O Tribunal detectou vários custos inelegíveis em 12 % das operações auditadas. Esses erros representam 59 % de todos os erros quantificáveis e constituem aproximadamente 23 % da taxa de erro estimada para este grupo de políticas (ver exemplo 4.3).

4.29. A Comissão procura assegurar, através de formação e orientação, que as autoridades gestoras dos programas conheçam devidamente as regras de elegibilidade e que transmitam este conhecimento a todas as entidades responsáveis pela gestão de fundos. A Comissão prosseguirá as suas acções de formação que incidirão especificamente nas autoridades de programas onde foram identificados riscos. Remete-se para as acções mencionadas na resposta aos pontos 4.20 e 4.21.

Exemplo 4.3

Declaração de vários custos inelegíveis

- a) Equipamento dos vendedores instalado fora da área elegível: no caso de um projecto do FEDER, as despesas declaradas incluíam custos relativos à compra de novos equipamentos. Parte do equipamento co-financiado foi utilizado no estrangeiro ou em regiões não abrangidas pelo objectivo de Convergência no Estado-Membro em questão, o que não está em conformidade com as regras de elegibilidade do PO. Embora esta situação tenha sido detectada pelo organismo intermédio, a despesa foi declarada à Comissão;

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- b) Utilização de uma taxa de co-financiamento incorrecta: no caso de um projecto do FSE relativo a acções de formação para trabalhadores em desemprego parcial, uma empresa beneficiou da taxa de co-financiamento mais elevada aplicável às pequenas e médias empresas (PME), embora não tivesse esse estatuto;
- c) Custos excessivos imputados ao projecto: no caso de um projecto do FSE relativo ao mercado de trabalho executado por uma parceria de várias organizações, os parceiros declararam custos para co-financiamento que excediam significativamente os custos reais incorridos;
- d) Falta de elementos de prova dos custos declarados: no caso de um projecto do FSE em matéria de educação e formação, os custos foram declarados com base nos resultados alcançados pelos participantes. Contudo, não existiam elementos comprovativos dos resultados declarados nos processos de vários participantes auditados.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Insuficiências específicas na criação dos instrumentos de engenharia financeira

4.30. Os instrumentos de engenharia financeira (IEF) podem ser utilizados para prestar assistência através de tomadas de participação no capital, de empréstimos ou de garantias⁽⁹⁾. Os fundos responsáveis pela execução dos IEF recebem uma contribuição do PO quando a sua estrutura jurídica é definida. Subsequentemente, pode ser concedida uma ajuda financeira aos beneficiários finais e aos projectos para actividades que se enquadrem no âmbito do PO. Os IEF são concebidos para serem renováveis. Qualquer retorno dos investimentos efectuados ou dos empréstimos concedidos, incluindo lucros, reverte a favor do fundo durante a sua vigência e posteriormente deve ser utilizado novamente para fins similares.

4.31. O regulamento prevê que os IEF podem ter três objectivos: fundos destinados ao apoio das PME (incluindo JEREMIE, *Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises* — Recursos europeus conjuntos para as microempresas e as pequenas e médias empresas⁽¹⁰⁾), fundos de desenvolvimento urbano (incluindo JESSICA, *Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas* — Apoio europeu conjunto para o investimento sustentável em áreas urbanas⁽¹¹⁾) e fundos para a promoção da eficiência energética.

4.30. Em geral, os pagamentos aos fundos são feitos em conformidade com as disposições dos acordos de financiamento. Nas suas notas de orientação, a Comissão recomendou que as autoridades de gestão prosseguissem, de forma prudente, com o pagamento das contribuições dos programas operacionais para os fundos de participação e instrumentos de engenharia financeira (IEF), de forma faseada e em conformidade com a estratégia de investimento e/ou plano empresarial subjacentes (resposta à pergunta 10 no anexo P&R da nota II da COCOF de 2008; nota III da COCOF de 2011 — 2.4.5, 2.5.5, 2.5.6, 5.3.6).

⁽⁹⁾ Artigo 44.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

⁽¹⁰⁾ JEREMIE é uma iniciativa conjunta da Comissão, do Banco Europeu de Investimento (BEI) e do Fundo Europeu de Investimento (FEI) para apoiar o acesso das microempresas e das pequenas e médias empresas a outras fontes de financiamento.

⁽¹¹⁾ JESSICA é uma iniciativa da parte da Comissão e do BEI que visa efectuar investimentos reembolsáveis (sob a forma de capital, empréstimos ou garantias) na área do desenvolvimento urbano. Estes investimentos são efectuados através de fundos de desenvolvimento urbano e, se necessário, de fundos de participação.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.32. A Comissão não dispõe de informações pormenorizadas sobre o financiamento dos IEF. Estima que tenham sido criados IEF com uma dotação total de aproximadamente 8,1 mil milhões de euros que, no final de 2010, tinham recebido pagamentos no montante de 5,2 mil milhões de euros a título dos PO relativos ao período 2007-2013. Segundo as estimativas da Comissão, este montante representa aproximadamente metade dos pagamentos que se prevê serem efectuados pelos PO aos referidos fundos durante o actual período de programação.

4.33. Em 2010, 13 dos 203 pagamentos do FEDER e do FSE incluídos na amostra auditada destinavam-se a fundos responsáveis pela execução de IEF. O Tribunal detectou erros de conformidade em 7 dessas 13 operações. A maioria desses erros devia-se ao incumprimento das disposições previstas pelos regulamentos relativas à contribuição do PO para o fundo (ver exemplo 4.4).

Exemplo 4.4

Erros de conformidade relativos aos instrumentos de engenharia financeira

- a) Dotação excessiva de um fundo de garantia gerido por um organismo financeiro regional: no caso de um projecto do FEDER, o Tribunal verificou que não tinham sido aplicados vários elementos obrigatórios (como a estratégia e o planeamento do investimento, descrição da política de saída e das regras de encerramento) quando a convenção de financiamento foi assinada pelo governo regional e pela agência regional responsável pela execução do fundo. Após a assinatura da convenção de financiamento, na última semana de Dezembro de 2009, a dotação do fundo foi aumentada de 17 milhões de euros para 233 milhões de euros (o que corresponde a 14 % do orçamento total do PO para a totalidade do período de programação). Só em Junho de 2010 foi finalmente elaborado e aprovado um plano de actividades, embora baseado em pressupostos irrealistas. Uma parte significativa do financiamento do PO autorizado pela autoridade de gestão em 2007 ainda não tinha sido despendida no final de 2009. Através do aumento do montante afectado ao fundo de garantia foi possível contornar a regra «n+2» em vigor nessa data, segundo a qual as dotações não utilizadas devem ser anuladas ao fim de dois anos. Em meados de 2011, 1,5 milhões de euros de uma dotação total de 233 milhões de euros tinham sido dados como garantia para este fundo;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.32. O Artigo 44.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho não obriga os Estados-Membros a facultarem dados tão detalhados sobre instrumentos de engenharia financeira (IEF) à Comissão. Contudo, em finais de 2010, a Comissão obteve, numa base voluntária, informações das autoridades de gestão sobre pagamentos feitos aos fundos que implementam instrumentos de engenharia financeira (IEF), para avaliar o progresso do apoio que os IEF têm dado às actividades empresariais. A Comissão tenciona propor uma alteração ao regulamento, no sentido da inclusão dos requisitos apropriados em matéria de apresentação de relatórios para o resto do período de 2007-2013.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- b) Atrasos na criação de um fundo de participação JEREMIE gerido pelo Fundo Europeu de Investimento (FEI): no caso deste projecto do FEDER, tinha sido criado um fundo de participação JEREMIE através de uma estrutura complexa envolvendo três PO e quatro ministérios distintos que contribuíam para um veículo financeiro com finalidade específica gerido pelo FEI. Após a assinatura das convenções de financiamento iniciais com o FEI em Outubro de 2009, as autoridades de gestão em causa declararam despesas que foram certificadas e comunicadas à Comissão em Dezembro de 2009. Estas despesas diziam respeito à contribuição de dois dos três PO para o fundo de participação, paga numa conta transitória gerida pelo FEI. Porém, estavam ainda a decorrer negociações relativas ao veículo financeiro acima referido com um dos ministérios responsáveis pela gestão do terceiro PO. Assim, o acordo final relativo ao fundo de participação celebrado entre o FEI e o referido veículo financeiro só foi assinado em finais de Dezembro de 2010. Por conseguinte, a estrutura criada para aplicação do IEF não estava operacional em 2010 e a transferência de fundos da conta transitória para o veículo financeiro só foi efectuada em 2011;
- c) Disposição de encerramento irregular: no caso de um projecto do FEDER o acordo assinado entre o ministério nacional e a agência regional responsável pela execução do fundo JEREMIE previa que, em caso de encerramento do fundo, o capital remanescente ficaria à disposição do governo regional e deveria ser transferido para a tesouraria regional. Esta disposição não respeita o requisito do regulamento segundo o qual os recursos devolvidos só podem ser utilizados em benefício de pequenas e médias empresas.

4.34. As contribuições financeiras dos PO para os fundos responsáveis pela execução dos IEF durante a totalidade do período são geralmente efectuadas através de um pagamento único realizado assim que estiver criada a estrutura jurídica do fundo de participação. Os acordos de financiamento podem definir outras modalidades de financiamento. De acordo com a regulamentação, estes pagamentos são certificados e comunicados à Comissão como despesas incorridas.

4.35. As verificações ex post desses pagamentos efectuadas pelas autoridades de auditoria referem-se geralmente ao exercício em que o pagamento foi efectuado. No final de 2010, esses controlos tiveram um âmbito limitado uma vez que, na melhor das hipóteses, só um pequeno número de operações tinha sido seleccionado para beneficiar da ajuda e os montantes pagos aos destinatários finais e aos projectos foram reduzidos.

4.36. A menos que estejam previstas verificações específicas, é pouco provável que a execução efectiva das operações dos IEF seja controlada pelas autoridades de auditoria até ao encerramento do período de programação 2007-2013 em 2015.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.34. *Com vista à elaboração das contas definitivas de 2010, a Comissão reclassificou parte das quantias reembolsadas aos Estados-Membros relativas a instrumentos de engenharia financeira (FEI) como despesas pré-pagas (ver resposta da Comissão ao capítulo 1, pontos 1.33 a 1.36), com base nas informações fornecidas pelos Estados-Membros.*

4.35. *Na sua estratégia de auditoria conjunta, a DG REGIO e a DG EMPL planearam auditorias temáticas aos IEF. Conforme especificado no projecto de manual de auditoria da Comissão, partilhado com as autoridades de auditoria dos Estados-Membros, estas auditorias temáticas deverão abranger tanto a constituição do fundo como a implementação efectiva dos projectos relativos a IEF.*

4.36. *As autoridades de auditoria e a Comissão poderão realizar auditorias temáticas, como por exemplo, aos IEF. Conforme mencionado na sua resposta ao ponto 4.35, a Comissão propôs uma abordagem de auditoria às autoridades de auditoria, que inclui testes à aplicação de IEF através da auditoria de uma amostra de projectos que foram levados a cabo.*

EFICÁCIA DOS SISTEMAS

4.37. No que se refere ao período de programação 2007-2013, as autoridades de auditoria dos Estados-Membros têm um papel essencial para garantir a regularidade das despesas de Coesão, uma vez que lhes compete verificar o funcionamento eficaz dos sistemas nacionais de gestão e de controlo, bem como apresentar relatórios de controlo e pareceres de auditoria anuais à Comissão (ponto 4.12). No período actual, os Estados-Membros criaram 112 autoridades de auditoria para o FEDER, o FC e o FSE ⁽¹²⁾.

O trabalho da maior parte das autoridades de auditoria examinadas é considerado parcialmente eficaz

4.38. O Tribunal examinou uma amostra de oito autoridades de auditoria (bem como quaisquer organismos de auditoria delegados) em seis Estados-Membros, tendo analisado para cada um deles:

- as suas disposições organizativas e a metodologia de auditoria;
- os seus documentos de trabalho para, no máximo, quatro auditorias de sistemas;
- os seus documentos de trabalho para uma amostra máxima de 30 auditorias de projectos, incluindo a repetição de pelo menos 8 dessas 30 auditorias;
- os seus relatórios de controlo e pareceres de auditoria anuais relativos a 2010, bem como os respectivos documentos de trabalho.

4.39. Os resultados do exame do Tribunal e dos principais requisitos testados são resumidos no **anexo 4.2**. O Tribunal constatou que sete das autoridades de auditoria seleccionadas eram, pelo menos, parcialmente eficazes para garantir a regularidade dos pagamentos.

4.40. A auditoria salientou várias insuficiências:

- atrasos na realização de auditorias dos sistemas e projectos;
- listas de verificação que não eram suficientemente abrangentes para cobrir todos os riscos relativos à regularidade das despesas, em particular no que se refere às regras aplicáveis à adjudicação de contratos públicos e aos auxílios estatais, aos IEF e às disposições em matéria de publicidade. Ao contrário do que sucede com as auditorias de sistemas, a Comissão não fornece orientações específicas sobre o âmbito das verificações e a amplitude dos controlos a efectuar na auditoria de projectos;

4.39. A Comissão tem em conta as constatações do Tribunal na sua avaliação das autoridades nacionais de auditoria, tendo em vista a promover melhorias onde ainda sejam necessários, e de modo a assegurar a criação de condições para uma auditoria única nos próximos anos, de acordo com o Artigo 73.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho.

4.40.

- A Comissão detectou, no seu exame das autoridades de auditoria, que os atrasos no trabalho de auditoria estavam nalguns casos relacionados com atrasos na execução das operações no terreno.
- A Comissão também identificou, na sequência do seu exame aprofundado das autoridades de auditoria e durante as auditorias aos sistemas, a necessidade de reforçar, nalguns casos e em domínios específicos, as listas de verificação existentes utilizadas pelas autoridades nacionais de auditoria para a auditoria de operações. Para este efeito, a Comissão já partilhou com as autoridades de auditoria dos Estados-Membros a sua própria lista de verificação para auditorias às operações, que tem em conta as listas de verificação estabelecidas pelo Tribunal.

⁽¹²⁾ 81 autoridades de auditoria relativas a 317 PO do FEDER e do FC e 94 autoridades de auditoria relativas a 117 PO do FSE. 63 destas autoridades são comuns aos três fundos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- utilização de uma metodologia de amostragem que não respeita as orientações em matéria de amostragem de projectos acordadas entre a Comissão e os Estados-Membros ou aplicação incorrecta de uma metodologia de amostragem acordada;
- em relação a todas as autoridades de auditoria, a repetição de auditorias de projectos efectuada pelo Tribunal permitiu detectar constatações que não tinham sido comunicadas anteriormente pelas autoridades de auditoria. Em seis casos verificou-se uma taxa de erro global superior à taxa comunicada pelas autoridades de auditoria nos seus relatórios anuais de controlo.

4.41. Os relatórios de controlo e os pareceres de auditoria anuais baseiam-se nas constatações das auditorias de operações realizadas pelas autoridades de auditoria relativamente às despesas certificadas e comunicadas à Comissão no ano precedente e de auditorias de sistemas concluídas no final de Junho do exercício da UE sobre o qual incide a auditoria do Tribunal. Além disso, o Tribunal considera que as autoridades de auditoria utilizam métodos diferentes (inclusivamente no mesmo Estado-Membro), pelo que os seus resultados não podem ser consolidados para obter uma opinião global por fundo a nível nacional ou da UE.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Além disso, desde o início do período de programação, a Comissão forneceu orientações detalhadas e técnicas, realizou acções de formação e organizou reuniões técnicas com os auditores das autoridades nacionais de auditoria. Por outro lado, as orientações relativas ao âmbito das auditorias de operações, transmitidas no período de programação de 2000-2006, continuam válidas, dado não existirem diferenças significativas entre as auditorias destes dois períodos de programação.

- *A Comissão sublinha que a sua nota de orientação técnica relativa à amostragem serve de recomendação para as autoridades de auditoria. Essa nota contém métodos ilustrativos, que não são juridicamente vinculativos nem limitativos no que diz respeito à escolha, pelas autoridades de auditoria, de métodos estatísticos alternativos aceitáveis, que sejam igualmente válidos.*
- *A Comissão observa que o resultado da reclassificação feita pelo Tribunal é, nalguns casos, fortemente influenciado pela quantificação de erros em contratos públicos (ver resposta da Comissão ao ponto 4.26).*

4.41. *O Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho prevê um período de seis meses entre o fim do período de auditoria (Junho) e a elaboração do relatório anual de controlo e do parecer (Dezembro). Nas suas orientações sobre os relatórios anuais de controlo e tendo em conta as normas internacionais de auditoria, a Comissão convidou as autoridades de auditoria a comunicarem ocorrências relevantes que possam subsequente ter lugar durante este período (de Julho a Dezembro).*

A Comissão gostaria de sublinhar que, tendo em conta o número de autoridades de auditoria existentes nos 27 Estados-Membros para todos os programas de coesão (ver ponto 4.37), é possível que as abordagens de auditoria variem de forma significativa, em função das especificidades dos diferentes programas operacionais e sistemas de gestão e controlo. As disposições regulamentares que estabelecem as obrigações em matéria de auditoria destinam-se a permitir que uma autoridade de auditoria emita um parecer anual de auditoria por programa ou por sistema à Comissão, com base nas auditorias dos sistemas e nos resultados das auditorias feitas a uma amostra estatística de operações. Os directores-gerais responsáveis pela DG EMPL e pela DG REGIO divulgam seguidamente, nos seus relatórios anuais de actividades, as informações relativas à auditoria e gestão, incluindo as informações divulgadas pelas autoridades nacionais de auditoria, a níveis apropriados de agregação, para efeitos da garantia anual da Comissão.

Nos seus relatórios anuais de actividades de 2010, a DG EMPL e a DG REGIO decidiram divulgar as taxas de erro comunicadas pelos Estados-Membros para o primeiro ano, relativamente às despesas de 2009 (que são coerentes com os resultados do Sistema DAS de 2009), assim como os pareceres de auditoria emitidos por programa.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Os resultados do exame das autoridades de auditoria efectuado pela Comissão foram geralmente satisfatórios

4.42. A Comissão concluiu exames a 17 autoridades de auditoria (no caso da DG Política Regional) e a 36 (no caso da DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão). Na sua maioria, em 2010 estas autoridades aplicaram a sua estratégia de auditoria com atraso e, como consequência, em mais cinco casos a Comissão não pôde realizar o exame previsto.

4.43. As auditorias da Comissão detectaram insuficiências semelhantes às verificadas pelo Tribunal no seu exame das autoridades de auditoria e a Comissão tomou medidas correctivas sempre que necessário. Com base nos seus trabalhos, a Comissão concluiu que, de uma maneira geral, os pareceres das autoridades de auditoria são fiáveis.

4.44. O Tribunal examinou os documentos de trabalho e outros documentos comprovativos relativos a 35 das 53 auditorias efectuadas pela Comissão às autoridades de auditoria. Embora a DG Política Regional e a DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão tenham elaborado um plano de auditoria comum para o seu exame das autoridades de auditoria, registaram-se diferenças de método. Apesar dessas diferenças, o Tribunal considera que, de maneira geral, a Comissão retirou conclusões apropriadas dos seus exames.

FIABILIDADE DAS TOMADAS DE POSIÇÃO DA COMISSÃO

4.45. O Tribunal analisou os relatórios anuais de actividades de 2010 e as declarações dos Directores-Gerais da DG Política Regional, DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão, DG Mobilidade e Transportes, bem como da DG Energia.

4.42. Para o seu exame das autoridades de auditoria, a DG REGIO realizou 97 missões de auditoria em 13 Estados-Membros. Este exame tem prosseguido ao longo de 2011.

Além dos exames às 36 autoridades de auditoria mencionados pelo Tribunal, algumas das auditorias aos sistemas da DG EMPL abrangem também aspectos relacionados com as autoridades de auditoria.

4.43. No seu Relatório Anual de Actividades de 2010, a conclusão preliminar da DG REGIO resultante das suas actividades de auditoria, na expectativa de alguns melhoramentos a nível de certas autoridades de auditoria, é a de que poderá confiar totalmente ou em grande medida nos pareceres de 14 autoridades de auditoria. No caso de 3 outras autoridades de auditoria, será necessário introduzir melhorias significativas para que a DG REGIO possa confiar nos seus pareceres.

Os sistemas de supervisão da DG EMPL previam uma combinação de auditorias aos sistemas de programas operacionais de elevado risco com um exame de várias autoridades de auditoria. Na maior parte dos casos, os resultados foram positivos. Contudo, estas auditorias levaram também a várias interrupções e suspensões de pagamentos.

4.44. A Comissão continuará o seu exame das autoridades de auditoria e, quando forem identificadas lacunas, complementarará esta abordagem realizando auditorias específicas centradas nas áreas e programas de maior risco.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.46. Os resultados do exame das tomadas de posição da Comissão são resumidos no **anexo 4.3**.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.46. A Comissão considera que o Relatório Anual de Actividades da DG REGIO também merece manter a classificação «A» que lhe foi atribuída pelo Tribunal em 2009. De facto, o Relatório Anual de Actividades da DG REGIO não só manteve o mesmo nível de transparência e qualidade da informação divulgada em 2009, como também melhorou determinados aspectos (divulgação de montantes em risco por PO).

A Comissão constata que o Tribunal se certificou, durante a sua auditoria, de que o âmbito de reservas expressas pelo DG REGIO (e também pelo Director-Geral da DG EMPL) é proporcional aos problemas encontrados nos programas subjacentes. A Comissão considera que a quantificação de reservas nos relatórios anuais de actividades dos directores-gerais não pode ser comparada com a taxa anual estimada de erros do Tribunal. A estimativa do risco expressa nos relatórios anuais de actividades aproxima-se mais de uma estimativa das potenciais correcções financeiras para os pagamentos efectuados no ano de referência dos relatórios anuais de actividades, na sequência das reservas expressas pelos directores-gerais em causa e na pendência de todos os procedimentos contraditórios a serem realizados pela Comissão. A estimativa desse montante em risco baseia-se numa avaliação do impacto financeiro nos programas operacionais sob reserva, com base na própria análise do Director-Geral que inclui, entre outros aspectos, o trabalho das autoridades nacionais de auditoria (princípio da auditoria única). Tal como sucedeu em relatórios anuais de actividades anteriores, esta quantificação do risco depende da avaliação do impacto financeiro das reservas que foram expressas, com base no risco imputado por programa operacional, tendo também em conta a rede de segurança de 5 % prevista pelos Regulamentos (CE) n.º 1260/99 (para 2000-2006) e (CE) n.º 1083/2006 (para 2007-2013). Os regulamentos fixaram o limite máximo para os pagamentos intercalares efectuados pela Comissão no decurso do período de programação em 95 % do montante a ser financiado ao abrigo dos programas operacionais. Os restantes 5 % estão, assim, sujeitos à decisão da Comissão aquando do encerramento, limitando claramente o risco financeiro de não recuperação.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Conclusões

4.47. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que os pagamentos intermédios e finais do exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2010 para o grupo de políticas Coesão, Energia e Transportes estavam afectados por erros materiais.

4.48. O Tribunal conclui igualmente que, no geral, as autoridades de auditoria foram parcialmente eficazes para garantir a regularidade dos pagamentos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Recomendações

4.49. O resultado da análise do Tribunal aos progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas em relatórios anuais anteriores (2008 e 2009) é apresentado no **anexo 4.4**, sendo de mencionar os seguintes aspectos:

- desde a adopção do seu plano de acção, em Fevereiro de 2008, a Comissão reforçou a sua supervisão dos sistemas nacionais de gestão e de controlo relativos ao período de programação 2007-2013, especialmente através do acompanhamento do trabalho das autoridades de auditoria e de um maior recurso a interrupções e suspensões dos pagamentos;
- a Comissão prosseguiu os seus esforços no sentido de dar orientações às autoridades nacionais responsáveis pela execução dos PO e de simplificar as regras de elegibilidade aplicáveis aos Fundos Estruturais.

4.50. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2010, o Tribunal recomenda que a Comissão:

- **Recomendação 1:** continue a controlar o cumprimento das normas de elegibilidade para financiamento da UE, incluindo nomeadamente a correcta aplicação das regras nacionais e da UE relativas à adjudicação de contratos públicos (2009).
- **Recomendação 2:** incentive as autoridades nacionais a aplicarem rigorosamente os mecanismos de correcção antes de certificarem e comunicarem as despesas à Comissão (2008-2009). Sempre que os organismos nacionais ou da UE detectem deficiências significativas no funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo, a Comissão deverá continuar a interromper ou a suspender os pagamentos a favor do PO até serem tomadas medidas correctivas pelo Estado-Membro.

4.49.

- A Comissão congratula-se com a avaliação do Tribunal sobre a implementação e as consequências do seu Plano de Acção de 2008.

A Comissão exerceu o seu papel de supervisão em 2010 ao interromper 63 (49 para o FEDER e 14 para o FSE) prazos de pagamento e ao adoptar uma decisão de suspensão para os programas operacionais de 2007-2013 e cinco decisões de suspensão (FSE), relativas a programas operacionais de 2000-2006, onde foram detectadas falhas ou irregularidades graves. Estas medidas são mantidas até à aplicação das necessárias medidas correctivas pelos Estados-Membros. A Comissão está a prosseguir esta política rigorosa em 2011, tendo determinado 54 interrupções de prazos de pagamentos (40 para o FEDER e 14 para o FSE) até 30 de Junho de 2011.

4.50.

- A Comissão continua a acompanhar o cumprimento das regras de elegibilidade, através da sua actividade regular de auditoria e do seguimento de todas as auditorias nacionais e da UE. Os relatórios anuais de actividades dos directores-gerais da DG REGIO e DG EMPL incluem as informações adequadas. Sempre que necessário, a Comissão continuará a tomar as necessárias medidas correctivas.

No que diz respeito aos contratos públicos, a Comissão acompanha de forma contínua a correcta aplicação das directivas da UE. A Comissão partilhou com os Estados-Membros uma análise dos tipos de erros detectados na Coesão pelas auditorias da UE em anos anteriores, tendo lançado um exercício para recolher as melhores práticas e possíveis respostas dos Estados-Membros para corrigir esses erros e reduzir a sua ocorrência.

- A Comissão assumiu já o compromisso, ao abrigo da decisão de quitação de 2009, de efectuar uma auditoria específica baseada no risco do mecanismo correctivo dos Estados-Membros, e de continuar a interromper ou suspender pagamentos de forma atempada, sempre que necessário. Esta política de rigor está patente nos relatórios anuais de actividades de 2010 dos directores-gerais da DG EMPL e DG REGIO. A mudança para um sistema de apuramento anual de contas prevista para o período de programação pós-2013 visa reforçar ainda mais a garantia dos Fundos Estruturais. A Comissão também remete para as suas respostas às recomendações do Tribunal contidas nos seus relatórios anuais de 2008 e 2009.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- **Recomendação 3:** com base na experiência obtida durante os primeiros anos do período de programação 2007-2013, efectue uma avaliação do uso das regras de elegibilidade nacionais para identificar possíveis domínios de simplificação e para eliminar potenciais fontes de erro no período posterior a 2013.
- **Recomendação 4:** proponha uma alteração dos regulamentos aplicáveis aos Fundos Estruturais no actual período de programação, a fim de obrigar os Estados-Membros a elaborarem um relatório sobre a execução financeira dos IEF. A execução dos fundos deverá igualmente ser verificada com regularidade pela Comissão.
- **Recomendação 5:** forneça novas orientações às autoridades de auditoria para o actual período de programação, em particular no que diz respeito à amostragem, ao âmbito dos controlos a efectuar nas auditorias de projectos, bem como à comunicação das constatações de auditoria.
- **Recomendação 6:** proponha alterar os regulamentos aplicáveis aos fundos estruturais para o período posterior a 2013 de forma a que os prazos de apresentação dos relatórios anuais de controlo coincidam com o exercício orçamental da UE e a harmonizar os métodos, para que os pareceres das autoridades de auditoria possam ser consolidados relativamente a cada fundo a nível nacional e da UE.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- A Comissão concorda com a recomendação, desde que esta seja dirigida aos Estados-Membros que registam problemas recorrentes na execução dos seus programas operacionais.

- A Comissão concorda com a recomendação e tenciona propor que a elaboração de relatórios sobre a utilização de IEF nos Estados-Membros passe a ser obrigatória. A auditoria à implementação de IEF é feita através de auditorias temáticas, conforme estabelecido na estratégia de auditoria conjunta para os Fundos Estruturais.

O Regulamento dos Fundos Estruturais poderá prever, para o próximo período de programação, a elaboração de um relatório anual pelos Estados-Membros sobre a aplicação financeira de IEF.

- A Comissão concorda com a recomendação. A Comissão fornece, numa base contínua, orientações e conselhos às autoridades de auditoria sobre um vasto leque de questões técnicas e regulamentares. A análise da Comissão sobre as autoridades de auditoria, iniciada em 2009, constituiu também uma oportunidade para desenvolver acções de reforço de capacidades das autoridades nacionais de auditoria, conforme explicado de forma mais detalhada nos Relatórios Anuais de Actividades de 2010 dos directores-gerais da DG REGIO e DG EMPL.

Em resultado da análise dos Relatórios Anuais de Controlo, dos pareceres das auditorias e das taxas de erros comunicadas pelas autoridades nacionais de auditoria no final de 2010, a Comissão comprometeu-se a prestar mais e melhores orientações às autoridades de auditoria sobre as questões levantadas pelo Tribunal. Um tal projecto de orientações foi já discutido nas reuniões técnicas que tiveram lugar até agora e será concluído antes do próximo exercício respeitante ao Relatório Anual de Controlo.

- A Comissão está de acordo com a primeira parte da Recomendação. A proposta de revisão do regulamento financeiro apresentada pela Comissão inclui um apuramento atempado das contas, que favorecerá um alinhamento dos respectivos períodos de relato pelos Estados-Membros (relatório anual de controlo e parecer anual de auditoria), pela Comissão (relatórios anuais de actividades) e pelo Tribunal (exercício do DAS/Relatório Anual) com o correspondente exercício orçamental (ver também a resposta da Comissão ao ponto 4.41).

SEGUIMENTO DE RELATÓRIOS ESPECIAIS ANTERIORES

Seguimento do Relatório Especial n.º 1/2006 relativo à contribuição do Fundo Social Europeu para a luta contra o abandono escolar precoce

4.51. No Relatório Especial n.º 1/2006, o Tribunal avaliou a adequação dos procedimentos relativos ao período de programação 2000-2006 que assegurassem a eficiência e eficácia das acções co-financiadas pelo FSE orientadas para a resolução do problema do abandono escolar precoce. O Tribunal salientou que os sistemas de gestão dos Estados-Membros devem ser eficientes, eficazes e económicos, em conformidade com a regulamentação comunitária. Recomendou especialmente que, para maximizar o impacto potencial dos recursos da UE, as autoridades dos Estados-Membros deveriam realizar uma análise dos benefícios económicos esperados e que a afectação do financiamento se deveria basear em critérios objectivos e relevantes. O Tribunal observou que a existência de objectivos razoáveis estabelecidos cada ano para a redução do abandono escolar precoce contribuiria para realizar os objectivos fixados pelo Conselho Europeu.

4.52. As recomendações do Tribunal foram parcialmente aplicadas (ver **anexo 4.5a**). Alguns elementos do sistema de gestão do FSE no seu conjunto foram actualizados no período de programação 2007-2013, o que afectou as medidas destinadas a combater o abandono escolar precoce. Em particular, neste aspecto o Conselho aprovou, em Junho de 2011, uma recomendação sobre as «Políticas para reduzir o abandono escolar precoce».

4.53. O efeito destas medidas ainda não foi demonstrado, em particular porque a principal medida visando especificamente o abandono escolar precoce só foi adoptada em 2011. O Tribunal constata que nos programas operacionais ainda não existe uma relação clara entre as prioridades e os objectivos específicos que se referem ao abandono escolar precoce e o nível de financiamento atribuído. Embora a Comissão tenha recentemente expressado a intenção de incluir a análise do valor acrescentado do financiamento da UE no âmbito das suas auditorias, ainda não a pôs em prática

4.52. A Comissão considera que as recomendações do Tribunal foram totalmente implementadas, tendo em conta o quadro regulamentar já estabelecido para 2007-2013 na data de publicação do relatório de auditoria do Tribunal. No contexto da Estratégia Europa 2020, a Comissão lançou, no início de 2011, um plano de acção destinado a reduzir o abandono escolar precoce, incluindo uma proposta de recomendação do Conselho sobre políticas destinadas a reduzir o abandono escolar precoce (aprovada em Junho de 2011).

4.53. Os Programas Operacionais do FSE contêm uma ligação clara entre as prioridades estabelecidas, os objectivos a alcançar, que também se traduzem em metas quantificadas ao nível dos eixos prioritários, conforme previsto no quadro regulamentar, e o nível de financiamento necessário para a concretização dos objectivos. As propostas da Comissão para o período pós-2013 terão como base as actuais disposições sobre programação e a avaliação ex ante. Os programas operacionais deverão respeitar as disposições regulamentares e reflectir a relação existente entre as prioridades, os objectivos e o nível de financiamento.

Na preparação dos projectos de regulamentos para o próximo período de programação, será dada maior ênfase aos resultados. Parte dos recursos de auditoria da DG EMPL deverá, assim, ser reorientada de modo a incidir no desempenho em vez de incidir, como o fazem actualmente, na conformidade e nos aspectos financeiros.

Seguimento do Relatório Especial n.º 10/2006 sobre as avaliações ex post dos programas relativos aos Objectivos n.ºs 1 e 3 1994-1999 (Fundos Estruturais)

4.54. No Relatório Especial n.º 10/2006, o Tribunal verificou se as avaliações ex post realizadas pela Comissão relativamente às intervenções dos Fundos Estruturais efectuadas no período de programação 1994-1999 produziram estimativas adequadas do impacto dessas intervenções e se essa análise tinha dado origem a recomendações úteis. A auditoria permitiu constatar insuficiências no processo de avaliação que limitaram a apreciação do impacto dos Fundos Estruturais.

4.55. A Direcção-Geral Política Regional e a Direcção-Geral Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão deram resposta à maior parte das principais questões referidas no Relatório Especial n.º 10/2006 nas suas avaliações ex post do período 2000-2006 (ver **anexo 4.5b**). Estas Direcções-Gerais começaram a alterar a sua abordagem por país para uma abordagem por domínios temáticos principais, para obter uma maior ênfase nas questões estratégicas de uma União Europeia com 27 Estados-Membros. O quadro jurídico para o período 2000-2006 introduziu como requisito obrigatório a realização de uma avaliação intercalar, o que deveria ter facilitado a realização das avaliações ex post. No entanto, quando as avaliações intercalares foram realizadas existiam insuficiências significativas nos sistemas de acompanhamento dos Estados-Membros e era demasiado cedo para avaliar a eficácia das despesas (ver igualmente o Relatório Especial n.º 1/2007 sobre a execução dos processos intercalares). Para melhorar o controlo de qualidade das avaliações ex post, as duas Direcções-Gerais afectaram mais recursos específicos, definiram melhor as especificações técnicas dos relatórios de avaliação e reforçaram os procedimentos de controlo de qualidade.

4.56. No período 2007-2013, ambas as Direcções-Gerais teriam a ganhar com o reforço dos mecanismos para a melhoria da qualidade das avaliações efectuadas pelos Estados-Membros e com a utilização da análise contrafactual (DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão) ou o seu aumento (DG Política Regional). No que se refere à avaliação da eficiência dos Fundos Estruturais, é necessário continuar a alimentar a base de dados relativa aos custos unitários das infra-estruturas, recentemente criada, para possibilitar a sua utilização (DG Política Regional). As bases de dados nacionais sobre os custos unitários e as principais características dos projectos de formação poderão ajudar os Estados-Membros na elaboração e aprovação dos projectos. O exame mais aprofundado, especialmente no domínio da política regional, das razões pelas quais as contribuições do sector privado diferem substancialmente consoante os Estados-Membros, bem como de um potencial financiamento através de outros instrumentos que não as subvenções, permitiria também melhorar a eficiência dos Fundos Estruturais.

4.54. *Ver resposta da Comissão ao Relatório Especial 10/2006.*

4.55. *Para a resposta da Comissão, ver quadro no Anexo 4.5b.*

4.56. *A Direcção-Geral de Política Regional concorda com o Tribunal em relação à maioria dos pontos enunciados. No que diz respeito ao apoio às empresas, continuam a ser necessários elementos que sejam claramente mais comprovativos, antes de poder tirar conclusões sólidas sobre os efeitos impulsionadores e os méritos das subvenções e de outros instrumentos. O actual programa de trabalhos em matéria de avaliação da Comissão e as avaliações realizadas por vários Estados-Membros serão úteis neste contexto.*

A DG EMPL está actualmente a trabalhar com base em cenários contrafactuais. Já decorreram várias sessões de informação no âmbito das reuniões de parceria para avaliação do FSE, incluindo apresentações pelos Estados-Membros e um perito académico. Estão a ser examinados os desafios colocados pela aplicação de cenários contrafactuais na política de Coesão. As orientações da DG EMPL relativamente à avaliação do FSE para o período 2014-2020 deverão incentivar os Estados-Membros a realizarem avaliações com base em cenários contrafactuais ou de grupos de controlo.

Seguimento do Relatório Especial n.º 7/2009 sobre a gestão da fase de desenvolvimento e validação do programa Galileo

4.57. No Relatório Especial n.º 7/2009, o Tribunal recomendou *inter alia* que a Comissão adaptasse os seus recursos e os seus instrumentos jurídicos e financeiros às especificidades inerentes ao desenvolvimento e à gestão de um programa industrial. O Tribunal recomendou igualmente que a Comissão esclarecesse urgentemente os objectivos políticos do programa e os transpusesse para objectivos estratégicos e operacionais, com uma definição das necessidades dos utilizadores, parâmetros técnicos e um modelo comercial ⁽¹³⁾.

4.58. As recomendações do Tribunal foram parcialmente aplicadas pela Comissão (ver **anexo 4.5c**). A Comissão assumiu as funções de gestora do programa e celebrou convenções de delegação formais com a Agência Espacial Europeia (AEE). Apesar de a Comissão ter solicitado aos Estados-Membros que clarificassem os objectivos políticos do programa para que estes pudessem ser traduzidos em objectivos finais estratégicos e operacionais, não foi acordada uma posição comum. Embora a Comissão tenha fornecido uma estimativa dos custos do projecto a médio e a longo prazo, ainda não foram garantidas as fontes para o financiamento necessário. Com base nos valores apresentados pela Comissão, o Tribunal verifica que os custos dos projectos a médio e a longo prazo poderiam ascender a mais de 20 mil milhões de euros até 2030.

4.59. Antes de lançar a totalidade do grupo de satélites operacionais, convém elaborar um plano que defina claramente os custos do programa após 2013 e identifique as fontes de financiamento. No que se refere à estrutura de governação e aos recursos humanos, o Tribunal recomenda que a Comissão prossiga os seus esforços para aplicar as recomendações formuladas no Relatório Especial n.º 7/2009.

4.58. A Comissão está actualmente a implementar estas recomendações.

No âmbito dos trabalhos preparatórios para o novo Quadro Financeiro Plurianual, a Comissão irá apresentar uma nova proposta legislativa destinada a prosseguir a implementação dos programas Galileo e EGNOS. Essa proposta legislativa incluirá, entre outras medidas, o enquadramento para a sua governação e uma definição atualizada dos recursos orçamentais necessários.

Os objectivos políticos e estratégicos globais dos programas GNSS foram definidos no Regulamento (CE) n.º 683/2008 ⁽²⁾ e estão a ser gradualmente traduzidos em objectivos operacionais (serviço público regulado, serviço de salvaguarda da vida humana, serviço de busca e salvamento e serviço comercial), tendo em conta a complexidade técnica da iniciativa.

A extrapolação do orçamento dos programas, sem conhecimento do futuro apoio financeiro público, não fornece uma imagem global adequada que permita tirar conclusões sobre os encargos financeiros líquidos totais.

4.59. A Comissão está actualmente a elaborar uma avaliação do impacto identificando as opções técnicas para se prosseguir com a implementação e exploração dos programas do GNSS europeu, incluindo os seus custos associados e os seus benefícios directos e indirectos.

⁽¹³⁾ Tendo em conta o estado de adiantamento do programa, as recomendações 2b), 3, 4c) e d), bem como 5 não foram contempladas no presente seguimento.

⁽²⁾ Regulamento (CE) n.º 683/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de Julho de 2008, relativo ao prosseguimento da execução dos programas europeus de navegação por satélite (EGNOS e Galileo)

ANEXO 4.1

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DA COESÃO, ENERGIA E TRANSPORTES

2010						Energia e Transportes	Total	2009	2008	2007
Emprego e Assuntos sociais		Política Regional								
FSE	Outros	FEDER	FC	ISPA						

TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA

Total das operações (das quais):	60	6	143	20	6	8	243	209	189	217
Adiantamentos	0	0	0	0	0	0	0	20	9	10
Pagamentos intermédios/finais	60	6	143	20	6	8	243	189	180	207

RESULTADOS DOS TESTES ⁽¹⁾ ⁽²⁾

Proporção de operações:

Não afectadas por erros	70 % (42)	100 % (6)	47 % (67)	25 % (5)	17 % (1)	37 % (3)	51 % (124)	67 %	58 %	50 %
Afectadas por um mais erros	30 % (18)	0 % (0)	53 % (76)	75 % (15)	83 % (5)	63 % (5)	49 % (119)	33 %	42 %	50 %

Análise das operações afectadas por erros

Análise por tipo de despesa

Adiantamentos	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	3 %	0 %	1 %
Pagamentos intermédios/finais	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	97 %	100 %	99 %

Análise por tipo de erro

Erros não quantificáveis:	39 % (7)	0 % (0)	55 % (42)	93 % (14)	80 % (4)	20 % (1)	57 % (68)	50 %	42 %	33 %
Erros quantificáveis:	61 % (11)	0 % (0)	45 % (34)	7 % (1)	20 % (1)	80 % (4)	43 % (51)	50 %	58 %	67 %
Elegibilidade	91 % (10)	0 % (0)	100 % (34)	100 % (1)	100 % (1)	75 % (3)	96 % (49)	69 %	89 %	78 %
Realidade das operações	9 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	2 % (1)	0 %	0 %	12 %
Exactidão	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	25 % (1)	2 % (1)	31 %	11 %	10 %

IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS

Taxa de erro mais provável

7,7 %

Limite inferior de erro

4,7 %

Limite superior de erro

10,7 %

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

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

n.a.: não aplicável.

RESULTADOS DO EXAME DOS SISTEMAS NO DOMÍNIO DA COESÃO, ENERGIA E TRANSPORTES

Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo seleccionados: autoridades de auditoria (AA) — cumprimento dos principais requisitos dos regulamentos e eficácia na garantia da regularidade das operações

Principais requisitos testados pelo Tribunal		Autoridade de auditoria FEDER/FSE - França	Autoridade de auditoria FEDER/FSE - Reino Unido /Irlanda do Norte	Autoridade de auditoria FEDER/FSE - Itália (Sardenha)	Autoridade de auditoria FEDER/FC - Polónia	Autoridade de auditoria FEDER/FC - Espanha (Andaluzia e Valência)	Autoridade de auditoria FSE - Polónia	Autoridade de auditoria FSE - Espanha (Andaluzia)	Autoridade de auditoria FSE - Alemanha (Federal)
Aspecto gerais	Os sistemas de gestão e de controlo criados para o programa operacional prevêem uma definição, atribuição e separação de funções adequadas dentro das AA e entre estas e outras entidades de gestão e de controlo competentes	Conforme	Conforme	Parcialmente conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Parcialmente conforme	Parcialmente conforme
Âmbito do manual de auditoria	Existência de um manual de auditoria (para as auditorias de sistemas e de operações) que siga as normas de auditoria internacionalmente aceites e descreva claramente os procedimentos de auditoria	Conforme	Parcialmente conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme
Metodologia da auditoria de sistemas	Os trabalhos de auditoria realizados pelas AA para avaliar o funcionamento eficaz do sistema de gestão e de controlo baseiam-se numa lista de verificação que inclui questões destinadas a verificar os requisitos principais dos regulamentos aplicáveis (indicados para as autoridades de gestão, os organismos intermédios e as autoridades de certificação), bem como em critérios de avaliação apropriados para cada um destes requisitos principais	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme
Exame da auditoria de sistemas	O plano de auditoria das AA foi executado em conformidade com a estratégia de auditoria aprovada para o período, as auditorias de sistemas foram realizadas em conformidade com a metodologia definida pelas AA e todas as fases das auditorias de sistemas foram devidamente documentadas	Eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz
Metodologia de amostragem das auditorias de operações	Nas auditorias de operações foi definida uma metodologia de amostragem adequada para obtenção da amostra de operações a auditar no período em análise	Parcialmente conforme	Conforme	Parcialmente conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Parcialmente conforme	Parcialmente conforme

Principais requisitos testados pelo Tribunal		Autoridade de auditoria FEDER/FSE - França	Autoridade de auditoria FEDER/FSE - Reino Unido /Irlanda do Norte	Autoridade de auditoria FEDER/FSE - Itália (Sardenha)	Autoridade de auditoria FEDER/FC - Polónia	Autoridade de auditoria FEDER/FC - Espanha (Andaluzia e Valência)	Autoridade de auditoria FSE - Polónia	Autoridade de auditoria FSE - Espanha (Andaluzia)	Autoridade de auditoria FSE - Alemanha (Federal)
Seleção da amostra para as auditorias de operações	A metodologia de amostragem definida para as auditorias de operações tem sido utilizada como previsto para obter uma amostra das operações a auditar no período em análise	Eficaz	Eficaz	Ineficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz
Metodologia das auditorias de operações	Os trabalhos de auditoria realizados para examinar a regularidade das operações baseiam-se numa lista de verificação que inclui questões para verificar os requisitos da regulamentação aplicável com um grau de pormenor suficiente para permitir detectar os riscos associados	Parcialmente conforme	Parcialmente conforme	Parcialmente conforme	Parcialmente conforme	Parcialmente conforme	Conforme	Conforme	Parcialmente conforme
Exame das auditorias de operações	As auditorias de operações foram executadas de acordo com a amostra seleccionada para o período, foram realizadas segundo a metodologia definida pelas AA e todas as fases das auditorias de operações foram devidamente documentadas	Eficaz	Parcialmente eficaz	Ineficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz
Repetição de auditorias de operações	A repetição pelo Tribunal de auditorias de operações realizadas pelas AA deu origem a constatações semelhantes às das AA, que foram comunicadas à Comissão	Eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz	Eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz
Relatório de controlo e parecer de auditoria anuais	O relatório de controlo e parecer de auditoria anuais foram elaborados em conformidade com os requisitos dos regulamentos e as orientações acordadas entre a Comissão e os Estados-Membros, sendo coerentes com os resultados das auditorias de sistemas e de operações realizadas pelas AA	Conforme	Parcialmente conforme	Parcialmente conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Parcialmente conforme	Parcialmente conforme
Avaliação global		Eficaz	Parcialmente eficaz	Ineficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz

RESULTADOS DO EXAME DAS TOMADAS DE POSIÇÃO DA COMISSÃO NO DOMÍNIO DA COESÃO, ENERGIA E TRANSPORTES

Principais DG em causa	Tipo de declaração apresentada pelo Director-Geral (*)	Reservas emitidas	Observações do Tribunal	Avaliação global de fiabilidade	
				2010	2009
REGIO	com reservas	<p>Reserva relativa à legalidade e regularidade das operações subjacentes às despesas declaradas no âmbito do FEDER e do FC em vários Estados-Membros, baseada em insuficiências dos elementos principais dos sistemas de gestão e de controlo de ambos os fundos, que não foram objecto de controlos e de medidas correctivas suficientes por parte das autoridades nacionais.</p> <p>No que se refere ao período 2000-2006, a reserva diz respeito a 21 PO em 6 Estados-Membros (excluindo INTERREG) e a 2 projectos do FC em 2 Estados-Membros, estando quantificada em 679,4 milhões de euros, ou seja 15,8 % dos pagamentos intermédios do exercício. Para este período de programação, a contribuição da UE em risco está estimada entre 32,5 e 68,8 milhões de euros, ou seja entre 0,8 % e 1,5 % dos pagamentos intermédios do exercício (4 297,3 milhões de euros).</p> <p>Em relação ao período 2007-2013, a reserva diz respeito a 69 PO em 10 Estados-Membros e 11 PO CTE, o que está quantificado como 3 417,1 milhões de euros, ou seja 13,4 % dos pagamentos intermédios do exercício. Para este período de programação, a contribuição da UE em risco está estimada entre 203,7 e 423,9 milhões de euros, ou seja entre 0,8 % e 1,6 % dos pagamentos intermédios do exercício (25 527,8 milhões de euros).</p>	<p>O Tribunal considera que a declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades foram, no seu conjunto, elaborados em conformidade com as orientações da Comissão aplicáveis na matéria.</p> <p>O Tribunal reconhece que, comparativamente a 2009, a DG REGIO forneceu mais informações no que se refere à comunicação de montantes em risco por PO.</p> <p>Porém, o Tribunal verifica que a taxa de erro que detectou é significativamente superior às reservas quantificadas pelo Director-Geral.</p> <p>A DG REGIO emitiu reservas com um impacto quantificável relativas aos dois períodos de programação. A quantificação baseia-se no pressuposto de que, sempre que o montante em risco estimado for inferior à retenção de 5 % dos pagamentos aplicada a qualquer programa operacional, os controlos efectuados por ocasião do encerramento do PO reduzirão devidamente o risco. O Tribunal considera que este método pode dar origem a uma subavaliação dos montantes em risco.</p> <p>Finalmente, foi comunicado um montante de 2 823 milhões de euros de correcções financeiras aplicadas em 2010. Contudo, especialmente no que se refere ao encerramento dos PO do período 2000-2006, nem todos os procedimentos de validação e verificação estavam concluídos no final do ano. Na realidade, na nota 6 das contas anuais de 2010 da Comissão apenas 563 milhões de euros constavam como tendo sido executados (ver igualmente o ponto 3 do <i>Anexo 1.2</i>).</p>	B	A

Principais DG em causa	Tipo de declaração apresentada pelo Director-Geral (*)	Reservas emitidas	Observações do Tribunal	Avaliação global de fiabilidade	
				2010	2009
EMPL	com reservas	<p>Reserva relativa à legalidade e regularidade das operações subjacentes às despesas declaradas para os PO no âmbito do FSE em vários Estados-Membros, baseada em insuficiências dos elementos principais dos sistemas de gestão e de controlo dos PO, que não foram objecto de controlos e de medidas correctivas suficientes por parte das autoridades nacionais.</p> <p>No que se refere ao período 2000-2006, a reserva diz respeito a 13 PO em 4 Estados-Membros e está quantificada em 0,4 milhões de euros, ou seja 0,14 % dos pagamentos intermédios do exercício.</p> <p>Em relação ao período 2007-2013, a reserva diz respeito a 30 PO em 9 Estados-Membros e está quantificada em 71,6 milhões de euros, ou seja 1,13 % dos pagamentos intermédios do exercício.</p>	<p>O Tribunal considera que a declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades foram, no seu conjunto, elaborados em conformidade com as orientações da Comissão aplicáveis na matéria.</p> <p>O Tribunal reconhece que, comparativamente a 2009, a DG EMPL forneceu mais informações no que se refere à comunicação de montantes em risco por programa operacional.</p> <p>A DG EMPL emitiu reservas com um impacto quantificável relativas aos dois períodos de programação. A quantificação baseia-se no pressuposto de que, sempre que o montante em risco estimado for inferior à retenção de 5 % dos pagamentos aplicada a qualquer programa operacional, os controlos efectuados por ocasião do encerramento do PO reduzirão devidamente o risco. O Tribunal considera que este método pode dar origem a uma subavaliação dos montantes em risco.</p>	A	A
MOVE	com reservas	<p>Reserva relativa à taxa de erros residuais no que diz respeito à exactidão das declarações de custos dos contratos do sexto Programa-Quadro de Investigação (6.º PQ): a taxa de erro residual verificada nos controlos <i>ex post</i> é superior ao objectivo do controlo (2 %).</p> <p>A taxa de erro residual de 4,42 % corresponde a um montante de 1,15 milhões de euros potencialmente em risco, que representa 1,95 % dos pagamentos do 6.º PQ e 0,5 % da totalidade dos pagamentos efectuados pela DG MOVE em 2010.</p>	<p>O Tribunal considera que a declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades foram elaborados em conformidade com as orientações da Comissão aplicáveis na matéria.</p>	A	A ⁽¹⁾
ENER	com reservas	<p>Reserva relativa à taxa de erros residuais no que diz respeito à exactidão das declarações de custos dos contratos do sexto Programa-Quadro de Investigação (6.º PQ): a taxa de erro residual verificada nos controlos <i>ex post</i> é superior ao objectivo do controlo (2 %).</p> <p>A taxa de erro residual de 4,42 % corresponde a um montante de 1,7 milhões de euros potencialmente em risco, que representa 1,12 % dos pagamentos do 6.º PQ e 0,15 % da totalidade dos pagamentos efectuados pela DG ENER em 2010.</p>	<p>O Tribunal considera que a declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades foram elaborados em conformidade com as orientações da Comissão aplicáveis na matéria.</p>	A	A ⁽¹⁾

(1) O anexo 5.3 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2009 apresentou os resultados da análise do Relatório Anual de Actividades da DG TREN. Esta Direcção-Geral foi dividida em duas, a DG MOVE e a DG ENER, em Fevereiro de 2010.

(*) Através da sua Declaração de Fiabilidade, o Director-Geral declara ter obtido uma garantia razoável de que os procedimentos de controlo aplicados dão as garantias necessárias relativamente à regularidade das operações.

A: a declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades apresentam uma avaliação correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade.

B: a declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades apresentam uma avaliação parcialmente correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade.

C: a declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades não apresentam uma avaliação correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade.

SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES NO DOMÍNIO DA COESÃO, ENERGIA E TRANSPORTES

Ano	Recomendação do Tribunal	Progressos realizados	Resposta da Comissão	Análise do Tribunal
	Coesão:			
2009	<p>A Comissão deve controlar o cumprimento dos critérios de elegibilidade para financiamento da UE, incluindo a correcta aplicação das normas nacionais e da UE aplicáveis aos concursos públicos.</p> <p>(ver Relatório Anual 2009, ponto 4.38)</p>	<p>Estão actualmente a decorrer auditorias sobre a aplicação das regras de adjudicação de contratos públicos no âmbito de um inquérito específico relativo aos projectos do Fundo de Coesão do período 2000-2006, bem como um inquérito relativo aos PO do período 2007-2013. A Comissão forneceu igualmente orientações e organizou formações destinadas às autoridades de gestão e de auditoria dos Estados-Membros (por exemplo, «seminários de formação para formadores», acções de formação bilaterais para as autoridades de gestão e de auditoria).</p> <p>Em Janeiro de 2011, a Comissão publicou um Livro Verde sobre a modernização da política de contratos públicos da UE [COM(2011) 15 final].</p> <p>Espera-se que a avaliação do quadro legislativo da UE em matéria de contratos públicos efectuada pela Comissão fique concluída em 2011.</p>	<p>A Comissão considera que esta recomendação foi implementada através das várias acções em curso, conforme descritas pelo Tribunal.</p> <p>Ver resposta da Comissão ao ponto 4.50, Recomendação 1.</p> <p>Consultar também as respostas da Comissão aos pontos 4.20, 4.21 e 4.29 sobre acções de formação e fornecimento de orientações.</p>	<p>O Tribunal considera que a recomendação é aplicada no que diz respeito à formação e às orientações, desde que a Comissão prossiga a sua política actual.</p> <p>O Tribunal efectuará o acompanhamento das medidas específicas indicadas em matéria de adjudicação de contratos públicos [ver igualmente o Parecer n.º 4/2011 ⁽¹⁾].</p>
	Coesão:			
2008	<p>A Comissão deve garantir, através da sua supervisão, um funcionamento eficaz dos sistemas nacionais de gestão e de controlo.</p> <p>[ver Relatório Anual 2008, ponto 6.37a) e c); Relatório Anual 2009, ponto 4.37c)]</p>	<p>De acordo com as disposições gerais definidas nos regulamentos aplicáveis aos Fundos Estruturais, as regras de elegibilidade são estabelecidas a nível nacional e, em determinados casos, a nível dos PO. A Comissão examinou as alterações a estas regras introduzidas pelos Estados-Membros em 2010.</p> <p>Em 2010, a Comissão procedeu a um exame das autoridades de auditoria dos PO relativos ao período 2007-2013 e continuou a realizar auditorias específicas de sistemas e projectos.</p> <p>Os relatórios anuais de actividades de 2010 fornecem uma avaliação pormenorizada dos PO relativos ao período 2007-2013, baseada essencialmente nas informações constantes dos relatórios anuais de controlo elaborados pelas autoridades de auditoria e no trabalho de auditoria realizado pela Comissão.</p>	<p>A Comissão considera que esta recomendação foi implementada (ver a resposta da Comissão ao ponto 4.50, Recomendação 2.).</p> <p>Consultar também as respostas da Comissão aos pontos 4.42, 4.43 e 4.44 relativas ao seu exame das actividades anuais.</p> <p>A DG REGIO e a DG EMPL consideram que deram um seguimento adequado a todas as reservas expressas para os programas 2007-2013 nos seus respectivos relatórios anuais de actividades.</p>	<p>O Tribunal considera que a recomendação é aplicada, desde que a Comissão prossiga a sua política actual.</p>

Ano	Recomendação do Tribunal	Progressos realizados	Resposta da Comissão	Análise do Tribunal
2008	<p>Coesão:</p> <p>A Comissão deve incentivar as autoridades nacionais a aplicar de forma rigorosa os mecanismos de correcção antes da certificação das despesas à Comissão</p> <p>[ver Relatório Anual 2008, ponto 6.37b) e d); Relatório Anual 2009, ponto 4.37a) e b)]</p>	<p>A Comissão aumentou o seu recurso a uma disposição dos regulamentos aplicáveis aos Fundos Estruturais para 2007-2013 que prevê a possibilidade de interromper ou suspender os pagamentos quando existem provas que sugiram deficiências significativas (ou irregularidades ainda não corrigidas) num relatório de auditoria. Esta medida dá aos Estados-Membros um incentivo suplementar para tomarem todas as medidas correctivas necessárias em tempo oportuno.</p> <p>A Comissão introduziu igualmente alterações ao nível da comunicação, pelos Estados-Membros, das recuperações e retiradas no âmbito dos programas do período 2007-2013 [Anexo XI do Regulamento (CE) n.º 1828/2006 da Comissão].</p> <p>São apresentadas informações pormenorizadas sobre as interrupções e suspensões dos pagamentos nos relatórios anuais de actividades de 2010 das DG REGIO e EMPL.</p>	<p>A Comissão considera que esta recomendação foi aplicada (ver resposta da Comissão ao ponto 4.50, Recomendação 2.).</p>	<p>O Tribunal considera que a recomendação é aplicada, desde que a Comissão prossiga a sua política actual.</p>

(¹) Parecer n.º 4/2011 relativo ao Livro Verde da Comissão sobre a modernização da política de contratos públicos da UE (JO C 195 de 2.7.2011, p. 1).

SEGUIMENTO DO RELATÓRIO ESPECIAL N.º 1/2006: ANÁLISE DAS MEDIDAS TOMADAS EM RESPOSTA ÀS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

Recomendações iniciais	Avaliação global das medidas tomadas	Insuficiências restantes ou adicionais	Resposta da Comissão
<ul style="list-style-type: none"> — A Comissão deve, se necessário, formular recomendações adequadas aos Estados-Membros, a fim de garantir que o financiamento comunitário é eficiente, eficaz e económico. — Os Estados-Membros, em cooperação com a Comissão, devem estabelecer ou reforçar os procedimentos existentes ao nível das medidas co-financiadas, a fim de seleccionar os projectos e determinar e seleccionar a população mais exposta ao risco de abandono escolar precoce. 	<p>A maioria destas recomendações foi aplicada, embora vários anos após a publicação do relatório do Tribunal. Em Junho de 2011, o Conselho adoptou uma recomendação sobre «Políticas destinadas a reduzir o abandono escolar precoce» que procura ajudar os decisores políticos nos Estados-Membros a compreender o fenómeno e os factores que para ele contribuem. Foram também fornecidas aos Estados-Membros orientações gerais sobre os Fundos Estruturais.</p>	<p>A principal medida correctiva visando especificamente o abandono escolar precoce só foi adoptada pelo Conselho em 2011 e ainda não produziu efeitos significativos.</p>	<p>No contexto da Estratégia Europa 2020, a Comissão lançou no início de 2011 um plano de acção destinado a reduzir o abandono escolar precoce, incluindo uma proposta de Recomendação do Conselho (aprovada em Junho de 2011) sobre políticas de combate a este fenómeno. Esta recomendação contém directrizes que visam ajudar os Estados-Membros a desenvolver políticas abrangentes e baseadas em elementos concretos para a redução do Abandono Escolar Precoce. O trabalho relativo ao plano de acção começou de facto em 2006, com a criação do grupo sobre o acesso e inclusão social na aprendizagem ao longo da vida e a definição do programa de trabalho deste grupo. O plano de acção adoptado pela Comissão em 2011 baseia-se no trabalho do grupo e em vários estudos comparativos sobre o abandono escolar precoce na Europa (realizados entre 2006 e 2009).</p>
<ul style="list-style-type: none"> — A Comissão deve verificar se os sistemas de gestão dos Estados-Membros respeitam os princípios de economia, eficiência e eficácia, em conformidade com a regulamentação comunitária. 	<p>Esta recomendação ainda não foi aplicada. No próximo período de programação, a Comissão espera que o valor acrescentado do financiamento da UE seja igualmente analisado nas suas auditorias. (1)</p>	<p>A Comissão ainda não alargou o âmbito da sua actividade de auditoria de forma a analisar igualmente o valor acrescentado do financiamento da UE.</p>	<p>Na elaboração dos projectos dos regulamentos para o próximo período de programação, pretende-se dar maior ênfase aos resultados, uma vez que os mecanismos financeiros se destinam, em larga medida, a recompensar os resultados em vez dos meios utilizados. Parte dos recursos de auditoria da Comissão deverá, assim, ser reorientada de modo a incidir no desempenho em vez de incidir, como o fazem actualmente, na conformidade e nos aspectos financeiros.</p>
<ul style="list-style-type: none"> — Os Estados-Membros, em cooperação com a Comissão, devem proceder a uma análise dos benefícios económicos esperados, que deverá incluir uma justificação documentada e argumentada do nível de financiamento atribuído e dos domínios ou actividades considerados prioritários, — Devem garantir que a atribuição dos fundos seja feita na base de critérios objectivos e relevantes, maximizando o seu impacto potencial. 	<p>Esta recomendação foi aplicada apenas na medida em que a Comissão efectuou uma declaração de princípio. As disposições gerais sobre a programação e a avaliação <i>ex ante</i> para 2007-2013 seguem em princípio a recomendação do Tribunal. Esta questão foi igualmente abordada no âmbito da recente reapreciação do orçamento. Porém, nos programas operacionais não existe ainda uma relação clara entre, por um lado, as prioridades e os objectivos específicos relativos ao abandono escolar precoce e, por outro lado, o nível de financiamento concedido.</p>	<p>A questão continua a ser pertinente no próximo quadro financeiro.</p>	<p>Os Programas Operacionais do FSE contêm uma ligação clara entre as prioridades estabelecidas, os objectivos a alcançar, que também se traduzem em metas quantificadas ao nível dos eixos prioritários, conforme previsto no quadro regulamentar, e o nível de financiamento necessário para a concretização dos objectivos.</p>

Recomendações iniciais	Avaliação global das medidas tomadas	Insuficiências restantes ou adicionais	Resposta da Comissão
<p>— Os Estados-Membros, em cooperação com a Comissão, devem estabelecer objectivos anuais razoáveis com vista a reduzir o abandono escolar precoce para realizar os objectivos da Agenda de Lisboa.</p>	<p>Esta recomendação foi aplicada em larga medida. No âmbito da estratégia Europa 2020, quatro anos após a publicação do relatório especial, os Estados-Membros acordaram em fixar objectivos nacionais, tendo em conta a sua situação inicial e as circunstâncias nacionais.</p>	<p>Um Estado-Membro não definiu o seu objectivo específico.</p>	<p>A preparação do período de programação pós-2013 constituiu, para a Comissão, a primeira oportunidade para implementar esta recomendação. A definição de objectivos nacionais no âmbito da Estratégia 2020 é fruto de um diálogo com a Comissão Europeia, que visa verificar a coerência destes objectivos com os grandes objectivos da UE. Cada país define os seus objectivos nacionais no seu programa de reformas nacionais a apresentar em Abril de cada ano. Todos os Estados-Membros, à excepção do Reino Unido, estabeleceram objectivos nacionais para o abandono escolar precoce nos programas nacionais de reformas de 2011, que foram apresentados à Comissão em Abril/Maio de 2011.</p>
<p>— Os Estados-Membros, em cooperação com a Comissão, devem encorajar o intercâmbio de informações e as melhores práticas entre todos os organismos locais e nacionais responsáveis por abordar o problema do abandono escolar precoce, sempre que a legislação o permitir.</p>	<p>Esta recomendação foi aplicada. No âmbito do método aberto de coordenação, foi criado um grupo de peritos nacionais especializados no acesso à educação e inclusão social dentro do programa de trabalho «Educação e formação 2010», adoptado em 2003. Desde 2006, este grupo organizou actividades de aprendizagem em equipa em vários Estados-Membros. A Comissão propôs recentemente a criação de um novo grupo de trabalho temático sobre o abandono escolar precoce.</p>	<p>O novo grupo temático sobre o abandono escolar precoce ainda não foi criado.</p>	<p>Ao abrigo do método aberto de coordenação, foi criado um «grupo» de peritos oriundos de Estados-Membros especializados no domínio do acesso e inclusão social na educação, no âmbito do programa de trabalho na área da educação e formação para 2010, adoptado pelo Conselho em 2003. A Comissão criará um grupo de peritos a nível europeu (no quadro da UE 2020). Este grupo deverá continuar o trabalho desenvolvido pelo grupo anterior sobre o acesso e inclusão social na aprendizagem ao longo da vida, com especial incidência no abandono escolar precoce e na continuação do desenvolvimento dos documentos de orientação existentes.</p>
<p>— Os Estados-Membros, em cooperação com a Comissão, devem fomentar activamente a utilização inovadora dos fundos do FSE para combater o abandono escolar precoce.</p>	<p>Esta recomendação foi aplicada. Desde a publicação do relatório especial, os Estados-Membros organizaram conferências sobre a integração dos jovens no mercado de trabalho, incluindo a questão do abandono escolar precoce, durante as quais foram apresentados novos modelos.</p>	<p>A Comissão deve continuar a incentivar as medidas a favor de uma utilização inovadora dos fundos do FSE.</p>	<p>A Comissão prossegue as suas actividades para promover a utilização inovadora do FSE.</p>

(1) Esta orientação consta da Comunicação sobre a Reapreciação do Orçamento da UE [COM(2010) 700] e do quinto Relatório sobre a Coesão Económica, Social e Territorial.

SEGUIMENTO DO RELATÓRIO ESPECIAL N.º 10/2006: ANÁLISE DAS MEDIDAS TOMADAS EM RESPOSTA ÀS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

Recomendações iniciais (Pontos 119-123 do Relatório Especial)	Avaliação global das medidas tomadas (avaliações <i>ex post</i> 2000-2006)	Insuficiências restantes ou adicionais (próximas avaliações <i>ex post</i> 2007-2013)	Resposta da Comissão
<p>Recomendação 1</p> <p>É necessário reapreciar, com alguma urgência, o âmbito, os procedimentos e a abordagem utilizados nas avaliações <i>ex post</i>, antes de ser elaborada a próxima série de contratos relativos a essas avaliações (...).</p>	<p>As duas Direcções-Gerais passaram de uma abordagem baseada na análise dos Estados-Membros para uma abordagem baseada nos domínios temáticos principais a fim de, no âmbito de uma União Europeia composta por 27 Estados-Membros, se concentrarem melhor nas questões estratégicas. No caso da DG Empl, a análise é resumida através das principais questões de avaliação.</p>	<p>A análise da DG Regio deverá ser resumida de acordo com as questões que tenham interesse estratégico para as partes interessadas. A energia deverá fazer parte dos temas e convém ter em conta os objectivos de Europa 2020.</p>	<p>A avaliação <i>ex post</i> de 2000-06 inclui um relatório conciso, que congrega as constatações essenciais resultantes do número significativo de avaliações efectuadas no âmbito do exercício <i>ex post</i>.</p> <p>Para uma futura avaliação <i>ex post</i>, serão tomadas em conta as características mais importantes do actual período de programação. A DG REGIO recorda que a Estratégia Europa 2020 apenas foi adoptada em 2010, vários anos após os actuais programas terem sido aprovados pela Comissão. A questão da energia renovável foi abordada num recente trabalho realizado pela DG REGIO.</p>
<p>Recomendação 2</p> <p>Para melhorar o processo de avaliação, é necessário que a Comissão introduza melhores procedimentos de controlo de qualidade e os aplique eficazmente (...). Esses procedimentos devem garantir:</p> <p>a) que são recolhidos com regularidade dados relevantes e fiáveis e que estes estão disponíveis em cada fase do processo de avaliação;</p> <p>b) que as especificações técnicas são adequadas e prevêm a aplicação de metodologias apropriadas pelos contratantes;</p> <p>c) que os recursos e os prazos previstos para os processos de avaliação são adequados;</p> <p>d) que o acompanhamento e a supervisão por parte da Comissão são adequados, de modo a garantir globalmente a qualidade do processo.</p>	<p>Foram tomadas várias medidas visando as entidades que realizam as avaliações <i>ex post</i>.</p> <p>As duas Direcções-Gerais incluíram disposições essenciais de avaliação nas especificações técnicas relativas a 2000-2006.</p> <p>As duas Direcções-Gerais afectaram os recursos necessários à avaliação <i>ex post</i>.</p> <p>As duas Direcções-Gerais melhoraram o controlo de qualidade divulgando notas de orientação, afectando mais recursos, criando painéis de peritos independentes e organizando reuniões regulares do grupo director.</p>	<p>É necessário desenvolver esforços suplementares para melhorar a disponibilidade, a pertinência e a fiabilidade das informações relativas aos resultados dos projectos.</p>	<p>a) A DG REGIO está de acordo com a avaliação. Já foram introduzidas melhorias nos dados para o período de programação de 2007-2013. Os Estados-Membros devem facultar dados aos participantes, juntamente com uma lista de características harmonizadas (por ex.: situação laboral, situação desfavorecida, educação).</p>

Recomendações iniciais (Pontos 119-123 do Relatório Especial)	Avaliação global das medidas tomadas (avaliações <i>ex post</i> 2000-2006)	Insuficiências restantes ou adicionais (próximas avaliações <i>ex post</i> 2007-2013)	Resposta da Comissão
<p>Recomendação 3</p> <p>É necessário reservar uma atenção especial à escolha de técnicas adequadas para apreciar e medir o impacto económico. (...)</p>	<p>A DG Regio utilizou dois modelos macroeconómicos e introduziu a análise contrafactual como método de avaliação de impacto (¹).</p>	<p>A prática actual que consiste em utilizar modelos macroeconómicos baseados no crescimento do PIB para determinar o êxito da política de Coesão deverá ser complementada pela utilização de indicadores sociais e ambientais.</p> <p>A DG Regio deverá aumentar o recurso à análise contrafactual e a DG Empl deverá passar a utilizá-la. A Comissão deverá encorajar os Estados-Membros a utilizarem este método.</p>	<p>A DG REGIO concorda que os modelos macroeconómicos continuarão a desempenhar um importante papel na compreensão dos efeitos da política de coesão. A DG REGIO está a examinar a questão relativa aos modelos que são mais adequados para reflectir o leque de objectivos da sua política.</p> <p>A DG REGIO concorda que se alargue a utilização de análises com base em cenários contrafactuais.</p> <p>Os trabalhos desenvolvidos pela DG EMPL relativamente às análises com base em cenários contrafactuais continuam em curso (ver resposta ao ponto 4.56).</p>
<p>Recomendação 4</p> <p>É necessário dar uma maior ênfase ao estabelecimento de correlações entre as avaliações <i>ex post</i> e os estudos temáticos, bem como garantir que os resultados são coerentes entre si.</p>	<p>Ver recomendação 1.</p>	<p>Ver recomendação 1.</p>	
<p>Recomendação 5</p> <p>É possível fazer várias recomendações para futuras avaliações, em particular para as regiões do Objectivo n.º 1, nomeadamente:</p> <p>a) é necessário que haja um interesse particular nas razões pelas quais as contribuições do sector privado para os projectos dos Fundos Estruturais variam acentuadamente entre os Estados-Membros (...);</p> <p>b) um outro aspecto digno de ser explorado é a questão de saber se no futuro se deverá fazer evoluir o sistema de despesas ligadas a subvenções para medidas de engenharia financeira (...), que poderão revelar-se mais sustentáveis e eficientes a longo prazo;</p> <p>c) deverá prestar-se mais atenção ao cálculo dos custos unitários e à sua aferição para os vários tipos de projectos;</p>	<p>Esta questão afecta principalmente a política regional. A DG Regio efectuou uma avaliação do impacto dos Fundos Estruturais nas despesas do sector privado, limitada, contudo, aos investimentos em matéria de investigação e de desenvolvimento.</p> <p>No período 2007-2013, a ênfase foi colocada nas técnicas de engenharia financeira nos domínios do capital de risco, dos empréstimos e bonificações de juros, bem como da regeneração urbana</p> <p>A DG Regio constituiu uma base de dados dos custos unitários das infra-estruturas, que ainda não está ser utilizada</p>	<p>A DG Regio deve continuar a estudar formas de incentivar o investimento privado.</p> <p>A Comissão deve continuar a explorar as possibilidades de financiamento através de outros instrumentos além das subvenções.</p> <p>A DG Regio deve completar a base de dados dos custos unitários. A DG Empl deve incentivar os Estados-Membros a constituírem bases de dados dos custos unitários e das principais características dos projectos de formação.</p>	<p>a) Os dados empíricos disponíveis sobre os efeitos do apoio às empresas, dentro e fora da Comissão, continuam a ser escassos. A DG REGIO continuará a desenvolver os seus esforços para melhorar a situação neste domínio.</p> <p>b) A DG REGIO prosseguirá os seus esforços para reforçar estes dados (ver resposta ao alínea anterior).</p> <p>c) A avaliação <i>ex post</i> de 2000-2006 do Fundo de Coesão irá enriquecer a actual base de dados com um número substancial de projectos.</p>

Recomendações iniciais (Pontos 119-123 do Relatório Especial)	Avaliação global das medidas tomadas (avaliações <i>ex post</i> 2000-2006)	Insuficiências restantes ou adicionais (próximas avaliações <i>ex post</i> 2007-2013)	Resposta da Comissão
<p>d) é igualmente necessário dar mais atenção ao processo de candidatura e de aprovação do projecto, como os avaliadores sublinharam;</p> <p>e) em futuras avaliações <i>ex post</i>, deverá conceder-se mais importância às avaliações internas efectuadas pelos ministérios ou autoridades regionais competentes.</p>	<p>A DG Regio encomendou um relatório sobre os sistemas de gestão e de execução, que tenciona ter em conta para a concepção do período com início em 2014.</p> <p>Embora as avaliações intercalares fossem obrigatórias, as avaliações efectuadas pelos Estados-Membros incidiram principalmente nos aspectos de conformidade e não nas realizações e nos efeitos.</p>	<p>A Comissão deverá solicitar aos Estados-Membros que realizem avaliações internas orientadas para os resultados e, para esse efeito, o intercâmbio de boas práticas deverá ser facilitado.</p>	<p>e) <i>No actual período de programação, a avaliação intercalar obrigatória foi substituída por um processo de avaliações contínuas orientado para as necessidades. Está prevista uma abordagem semelhante para o período futuro após 2013. Ver resposta da Comissão ao ponto 4.55.</i></p>

(¹) A análise contrafactual consiste em efectuar uma comparação entre o que efectivamente aconteceu e o que teria acontecido na ausência da intervenção.

SEGUIMENTO DO RELATÓRIO ESPECIAL N.º 7/2009: ANÁLISE DAS MEDIDAS TOMADAS EM RESPOSTA ÀS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

Recomendações iniciais	Avaliação global das medidas tomadas	Insuficiências restantes ou adicionais	Resposta da Comissão
<p>Recomendação 1</p> <p>A fim de marcar a sua autoridade como gestor do programa, a Comissão deverá adaptar os seus recursos e os seus instrumentos jurídicos e financeiros às especificidades inerentes ao desenvolvimento e à gestão de um programa industrial:</p> <p>a) os seus recursos humanos deverão estar à altura da sua função de gestor do programa, tanto em termos de efectivos como de especialização;</p> <p>b) deverá estabelecer-se um quadro de cooperação UE-ESA adequado;</p> <p>c) a Comissão deverá garantir que dispõe dos instrumentos financeiros necessários para financiar as infra-estruturas (por meios que não sejam subvenções) e para se poder comprometer a suportar os custos anuais de funcionamento e de aprovisionamento ligados a estas infra-estruturas, durante um longo período;</p> <p>d) a gestão do programa deverá poder permitir que o gestor do programa efectue as suas tarefas de forma coerente (definir as expectativas, conceder poderes e controlar as realizações).</p>	<p>Esta recomendação foi parcialmente aplicada.</p> <p>a) o número de agentes que trabalham nos programas EGNOS na Comissão passou de 13 pessoas em 2007 para 75 em Março de 2010. O próximo desafio será garantir a continuidade dos recursos humanos após 2013.</p> <p>b) a Comissão assinou com a ESA convenções de delegação relativas a EGNOS e a Galileo que expiram no final de 2015.</p> <p>c) embora a Comissão tenha estimado os custos do projecto a médio e a longo prazo, não foram garantidas as fontes de financiamento necessárias. Com base nos valores fornecidos pela Comissão, o Tribunal constata que estes custos dos projectos poderão atingir 20,4 mil milhões de euros até 2030 e que as futuras receitas comerciais deverão cobrir menos de 10 % dos custos operacionais estimados por ano.</p> <p>d) para desempenhar as suas funções, o gestor do programa baseia-se nas convenções de delegação e nos planos de gestão do projecto que foram elaborados.</p>	<p>Não foram ainda tomadas várias decisões que são importantes para o êxito do programa (nomeadamente, no que se refere a uma definição clara dos objectivos estratégicos e operacionais, ao financiamento global do programa e aos modelos de partilha dos custos).</p>	<p><i>Enquanto responsável pela gestão dos programas GNSS, a Comissão Europeia estabeleceu o quadro jurídico e técnico necessário para a sua execução, tendo em conta as recomendações do Tribunal.</i></p> <p><i>No âmbito dos trabalhos preparatórios para o novo Quadro Financeiro Plurianual (QFP), a Comissão apresentará uma nova proposta legislativa para dar continuidade à execução dos programas Galileo e EGNOS. Esta proposta incluirá, entre outros aspectos, o seu quadro de governação e uma definição actualizada dos recursos orçamentais necessários.</i></p> <p><i>As conclusões do Conselho Transportes de Março de 2011, assim como a Resolução do Parlamento Europeu de Junho de 2011, apoiam o financiamento dos programas através do Orçamento da UE.</i></p> <p><i>A extrapolação do orçamento dos programas, sem o conhecimento do futuro apoio financeiro público, não fornece uma imagem global adequada, que permita tirar conclusões sobre os encargos financeiros líquidos totais.</i></p>

Recomendações iniciais	Avaliação global das medidas tomadas	Insuficiências restantes ou adicionais	Resposta da Comissão
<p>Recomendação 2</p> <p>A Comissão deverá esclarecer urgentemente os objectivos políticos do programa e transpô-los para objectivos estratégicos e operacionais que permitam definir uma linha de orientação sólida para Galileo, a partir da situação actual até à sua completa implantação. Por exemplo:</p> <p>a) como deverá posicionar-se Galileo como sistema comercial? Deverá procurar-se atingir um ponto de equilíbrio financeiro ou será necessário um apoio contínuo da parte do sector público? Deverá procurar-se criar um máximo de rendimentos ou obter o máximo de benefícios macroeconómicos possíveis e fornecer a toda a cadeia de valor de Galileo os serviços e bens gerados pelas suas aplicações?</p>	<p>Esta recomendação não foi aplicada.</p> <p>A Comissão solicitou aos Estados-Membros que clarificassem os objectivos políticos do programa (em particular, os serviços públicos regulamentados e os serviços de salvaguarda da vida) para que estes pudessem ser transpostos para objectivos finais estratégicos e operacionais. No entanto, não se definiu ainda nenhuma posição comum, o que está a atrasar a tomada de decisões importantes em matéria de planeamento específico do programa.</p>	<p>Os objectivos políticos do programa deverão ser clarificados o mais rapidamente possível e transpostos para objectivos estratégicos e operacionais.</p>	<p><i>A Comissão considera que os objectivos políticos e estratégicos gerais para o programa Galileo foram clarificados com o Regulamento (CE) n.º 683/2008 (1).</i></p> <p><i>Os objectivos operacionais, como o serviço público regulado, o serviço de salvaguarda da vida humana, o serviço de busca e salvamento e o serviço comercial estão actualmente em fase de preparação e serão adoptados em 2011 e 2012.</i></p>
<p>Recomendação 4</p> <p>A Comissão deverá providenciar no sentido de que se tomem em consideração as seguintes questões:</p> <p>a) análise, consolidação e validação das exigências dos utilizadores que sejam relevantes e estáveis;</p> <p>b) elaboração de condições de habilitação (tal como o quadro jurídico e regulamentar necessário).</p>	<p>Esta recomendação foi parcialmente aplicada.</p> <p>a) as necessidades dos utilizadores (nomeadamente os serviços públicos regulamentados, os serviços de salvaguarda da vida, bem como os serviços de busca e salvamento) ainda não foram definidos, pelo que a Comissão ainda não os comunicou à ESA para que possam ser concluídos os requisitos relativos à concepção das missões.</p> <p>b) o regulamento relativo aos serviços públicos regulamentados está actualmente a ser debatido pelo Parlamento Europeu.</p>	<p>Para que se possam realizar testes técnicos, é necessário definir as especificações finais dos serviços de Galileo. O quadro jurídico e regulamentar deverá ser completado e incluir um regime de responsabilidade civil.</p>	<p><i>No âmbito dos trabalhos preparatórios para o novo Quadro Financeiro Plurianual (QFP), a Comissão apresentará uma nova proposta legislativa para dar continuidade à execução dos programas Galileo e EGNOS. Esta proposta incluirá, entre outros aspectos, o seu quadro de governação e uma definição actualizada dos recursos orçamentais necessários.</i></p> <p><i>Os regulamentos específicos encontram-se actualmente em fase de preparação e serão adoptados até ao final de 2011 e 2012.</i></p>

(1) Regulamento (CE) n.º 683/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de Julho de 2008, relativo ao prosseguimento da execução dos programas europeus de navegação por satélite (EGNOS e Galileo).

CAPÍTULO 5

Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	5.1-5.12
Características específicas do grupo de políticas	5.2-5.11
EuropeAid	5.4-5.6
DG RELEX	5.7-5.8
DG ELARG	5.9-5.10
DG ECHO	5.11
Âmbito e método da auditoria	5.12
Regularidade das operações	5.13-5.16
Eficácia dos sistemas	5.17-5.30
DG ELARG	5.18-5.29
DG ECHO	5.30
Fiabilidade das tomadas de posição da Comissão	5.31-5.34
Conclusões e recomendações	5.35-5.37
Seguimento do Relatório Especial n.º 9/2008 relativo à eficácia da ajuda da UE nos domínios da liberdade, da segurança e da justiça concedida à Bielorrússia, à Moldávia e à Ucrânia	5.38-5.53
Introdução	5.38-5.41
Seguimento das recomendações	5.42-5.51
Conclusões	5.52-5.53
Seguimento do Relatório Especial n.º 10/2008 relativo à ajuda ao desenvolvimento concedida pela CE aos serviços de saúde na África Subsariana	5.54-5.67
Introdução	5.54-5.57
Seguimento das recomendações	5.58-5.65
Recomendações sobre a afectação e a concessão de prioridade aos recursos	5.58-5.61
Recomendações sobre a gestão e a eficácia dos instrumentos	5.62-5.65
Conclusões	5.66-5.67

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

5.1. Este capítulo apresenta a apreciação específica efectuada pelo Tribunal relativamente ao grupo de políticas Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento, que inclui os seguintes domínios de intervenção: 19 — Relações Externas, 21 — Desenvolvimento e Relações com os Países de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP) ⁽¹⁾, 22 — Alargamento, e 23 — Ajuda Humanitária. O **quadro 5.1** dá as informações principais sobre as actividades abrangidas e as despesas do exercício de 2010. O capítulo refere-se ainda à resposta da Comissão às recomendações apresentadas em dois relatórios especiais.

Características específicas do grupo de políticas

5.2. As despesas em matéria de Relações Externas e de Desenvolvimento foram executadas em 2010 pelo Serviço de Cooperação EuropeAid (EuropeAid) ⁽²⁾ e pela Direcção-Geral das Relações Externas (DG RELEX) ⁽³⁾. As despesas no domínio do Alargamento foram executadas pela Direcção-Geral do Alargamento (DG ELARG) e as da Ajuda Humanitária, incluindo a ajuda alimentar, pela Direcção-Geral da Ajuda Humanitária (DG ECHO).

5.3. A maior parte das despesas geridas pelas quatro DG é executada com base em pré-financiamentos, que apenas exigem o cumprimento de um número limitado de condições, ao passo que os pagamentos intermédios e finais dependem da apresentação e validação das despesas efectivamente incorridas para o projecto, estando por isso geralmente sujeitos a maiores riscos do que os pré-financiamentos.

EuropeAid

5.4. As despesas executadas pelo EuropeAid abrangem os seguintes domínios:

- a) Ajuda ao desenvolvimento a favor dos países da Ásia e da América Latina, bem como dos países ACP, e cooperação económica com estes países;
- b) Política europeia de vizinhança, incluindo a parceria estratégica com a Rússia;
- c) Programas temáticos que incluem a segurança alimentar, os agentes não estatais e as autoridades locais, o ambiente, a saúde e a educação, a democracia e os direitos humanos.

⁽¹⁾ A ajuda concedida através dos Fundos Europeus de Desenvolvimento é objecto de um relatório distinto, uma vez que não é financiada pelo orçamento geral.

⁽²⁾ A partir de 1 de Janeiro de 2011, o EuropeAid e a Direcção-Geral do Desenvolvimento (DG DEV) uniram-se sob a nova designação de Direcção-Geral do Desenvolvimento e da Cooperação — EuropeAid (DG DEVCO).

⁽³⁾ A partir de 1 de Janeiro de 2011, a DG RELEX deixou de existir, tendo sido integrada em grande medida no Serviço Europeu para a Acção Externa (SEAE). Foi, além disso, criado um novo serviço para gerir os Instrumentos de Política Externa (IPE).

Quadro 5.1 — Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento — Informações principais 2010

(milhões de euros)

Título do orçamento	Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos	Modalidade de gestão
19	Relações Externas	Despesas administrativas	443	Centralizada directa
		Cooperação com países terceiros no domínio da migração e do asilo	50	Centralizada directa
		Política Externa e de Segurança Comum	256	Centralizada indirecta/conjunta
		Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos (IEDDH)	152	Centralizada directa
		Relações e cooperação com países terceiros industrializados	20	Centralizada directa
		Resposta às crises e ameaças globais à segurança	242	Centralizada directa
		Política Europeia de Vizinhança e relações com a Rússia	1 520	Centralizada directa/descentralizada
		Relações com a América Latina	287	Centralizada directa/descentralizada
		Relações com a Ásia, Ásia Central e Países do Médio Oriente	678	Centralizada directa/descentralizada/ conjunta
		Estratégia política e coordenação	35	Centralizada directa
		3 683		
21	Desenvolvimento e Relações com os Países ACP	Despesas administrativas	386	Centralizada directa
		Segurança alimentar	537	Centralizada directa
		Agentes não estatais no desenvolvimento	250	Centralizada directa
		Ambiente e gestão sustentável dos recursos naturais, incluindo a energia	105	Centralizada directa
		Desenvolvimento humano e social	131	Centralizada directa/conjunta
		Cooperação geográfica com os países de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP)	254	Centralizada directa/descentralizada/ conjunta
		Outras acções de cooperação para o desenvolvimento e programas <i>ad hoc</i>	29	Centralizada directa
		Estratégia política e coordenação	16	Centralizada directa
		1 708		
22	Alargamento	Despesas administrativas	91	Centralizada directa
		Processo e estratégia de alargamento	1 005	Centralizada directa/indirecta/descentralizada
		Apoio financeiro pós-adesão	22	Centralizada directa/descentralizada
		Estratégia de informação e comunicação	12	Centralizada directa
		1 130		
23	Ajuda Humanitária	Despesas administrativas	29	Centralizada directa
		Ajuda humanitária	942	Centralizada directa/conjunta
		971		
Total das despesas administrativas ⁽¹⁾			949	
Total das despesas operacionais			6 543	
das quais: — adiantamentos			4 067	
— pagamentos intermédios/finais			2 476	
Total dos pagamentos do exercício			7 492	
Total das autorizações do exercício			8 126	

(1) A auditoria das despesas administrativas é apresentada no capítulo 7.

Fonte: Contas anuais da União Europeia relativas ao exercício de 2010.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.5. A maioria das despesas é objecto de gestão centralizada directa pela Comissão nos seus serviços centrais ou nas delegações da UE nos países terceiros em causa. A ajuda fornecida por intermédio de organizações internacionais é objecto de gestão conjunta.

5.6. Os projectos de desenvolvimento estão dispersos por mais de 150 países e os organismos de execução são muito diferentes em termos de dimensão e de experiência. A fim de serem elegíveis para apoio da UE, os projectos devem obedecer a regras complexas, nomeadamente em matéria de procedimentos de concurso e de adjudicação de contratos.

DG RELEX

5.7. As despesas geridas pela DG RELEX prendem-se essencialmente com medidas executadas a título da Política Externa e de Segurança Comum, do Instrumento de Estabilidade e do Instrumento dos Países Industrializados. Os principais objectivos visados estão relacionados com a manutenção da paz, a prevenção de conflitos, o reforço da segurança internacional e a promoção dos interesses da UE junto dos principais parceiros industrializados e de elevado rendimento nos domínios da política externa, da integração económica e no que respeita às questões globais. A DG RELEX gere ainda outras despesas operacionais relativas à estratégia política e à coordenação no domínio de intervenção das relações externas.

5.8. No caso da Política Externa e de Segurança Comum, as despesas estão relacionadas principalmente com o funcionamento da Política Europeia de Segurança e de Defesa, através de missões civis estabelecidas em vários países e territórios geralmente sujeitos a elevados riscos e instabilidade no plano político.

DG ELARG

5.9. A DG ELARG gere as despesas relacionadas com a estratégia de alargamento, principalmente no âmbito do instrumento de ajuda de pré-adesão, do programa PHARE, incluindo apoio pós-adesão, do programa CARDS⁽⁴⁾ e da assistência financeira de pré-adesão a favor da Turquia.

5.10. Uma parte significativa das despesas é executada com base em pagamentos efectuados directamente às autoridades nacionais dos países beneficiários (gestão descentralizada). Regra geral, a primeira transferência de fundos é efectuada após a assinatura da convenção de financiamento relativa aos programas nacionais em causa. A libertação das parcelas subsequentes do pré-financiamento está dependente da aprovação de um relatório intercalar do qual conste que uma determinada percentagem dos fundos anteriormente transferidos já foi paga.

⁽⁴⁾ O programa PHARE era o principal instrumento financeiro da estratégia de pré-adesão para os países da Europa Central e Oriental. O programa CARDS é o programa de assistência comunitária para a reconstrução, o desenvolvimento e a estabilização nos Balcãs.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

DG ECHO

5.11. A DG ECHO é responsável pela execução da ajuda humanitária da UE ⁽⁵⁾, que gere a nível dos serviços centrais. Cerca de metade das dotações autorizadas destina-se a organizações não governamentais (ONG) (gestão centralizada directa) e a outra metade às Nações Unidas ou a outras organizações internacionais (gestão conjunta). Apenas são celebrados acordos de financiamento com as ONG que assinaram o Acordo-Quadro de Parceria (AQP) ou com organizações das Nações Unidas que assinaram o Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo (AQFA). Desde 2010 a DG ECHO é também responsável pela Protecção Civil Europeia ⁽⁶⁾, tendo substituído a DG ENV na execução dessas despesas.

Âmbito e método da auditoria

5.12. A abordagem e a metodologia globais de auditoria do Tribunal são descritas no **anexo 1.1, parte 2**. No que se refere à auditoria da Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento, são de salientar os seguintes aspectos específicos:

- a) A auditoria implicou o exame de uma amostra de 165 pagamentos, que incluía 75 pré-financiamentos e 90 pagamentos intermédios e finais;
- b) A avaliação dos sistemas incidiu sobre os sistemas de supervisão e de controlo do EuropeAid e da DG ELARG nos serviços centrais e nas delegações da UE, incluindo:
 - i) controlos *ex ante*,
 - ii) acompanhamento e supervisão,
 - iii) auditorias externas e procedimentos de encerramento dos projectos ⁽⁷⁾,
 - iv) auditoria interna;
- c) O exame das tomadas de posição da Comissão abrangeu os relatórios anuais de actividades do EuropeAid e da DG ELARG.

⁽⁵⁾ Regulamento (CE) n.º 1257/96 do Conselho (JO L 163 de 2.7.1996, p. 1).

⁽⁶⁾ Visa apoiar os esforços dos Estados-Membros, da EFTA, dos países candidatos e dos países terceiros em relação a acções de resposta, preparação e prevenção em caso de catástrofes naturais ou provocadas pelo homem, actos de terrorismo e acidentes tecnológicos, radiológicos ou ambientais.

⁽⁷⁾ Os procedimentos de encerramento dos projectos incluem o acompanhamento de acções correctivas e os controlos *ex post*.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

5.13. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 5.1**. Os testes efectuados pelo Tribunal à sua amostra de operações revelaram que 23 % estavam afectadas por erros. O Tribunal estima que a taxa de erro mais provável se situe em 1,7 % ⁽⁸⁾. Os erros quantificáveis foram todos detectados nos pagamentos intermédios e finais. O Tribunal encontrou, além disso, uma elevada frequência de erros não quantificáveis.

5.14. A maior parte dos erros quantificáveis detectados refere-se a elegibilidade: despesas incorridas fora do período de elegibilidade, inclusão de despesas não elegíveis nas declarações de custos dos projectos, despesas não apoiadas por documentos justificativos adequados, pagamentos efectuados pela Comissão não previstos nos contratos correspondentes. Apresentam-se a seguir alguns exemplos de erros (ver exemplo 5.1).

Exemplo 5.1**Obras efectuadas fora do período de execução (Sérvia)**

Uma das operações auditadas foi um pagamento intermédio efectuado no âmbito de um contrato de empreitada de obras para a reabilitação e extensão de uma estação de tratamento de águas residuais. O prazo operacional para a conclusão da empreitada era 5 de Março de 2009. As obras relativas ao pagamento auditado foram, contudo, efectuadas fora do período de execução definido no contrato e num período diferente do referido no certificado de despesas. O pagamento de mais de 800 000 euros é, portanto, considerado não elegível.

Pagamentos intermédios superiores aos previstos no contrato

As condições específicas de um contrato para assistência técnica no local na Ucrânia estipulavam que os pagamentos intermédios não deveriam exceder 90 % do valor total do contrato. A Comissão efectuou pagamentos intermédios até 96 % do montante contratado, o que originou um pagamento em excesso de 309 478 euros.

5.13. A Comissão congratula-se com a conclusão do Tribunal segundo a qual as operações no âmbito do grupo de políticas Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento estavam isentas de erros materiais em 2010.

Exemplos 5.1**Obras efectuadas fora do período de elegibilidade (Sérvia)**

No caso de empreitadas de obras, em que, decorrido o termo do prazo contratual, o engenheiro considere que as obras não foram realizadas ou não satisfazem as especificações exigidas, a entidade adjudicante tem direito a exigir a conclusão da empreitada.

Neste caso específico, a Comissão reteve os pagamentos por liquidar até as obras terem satisfeito as condições exigidas no contrato.

Pagamentos intermédios superiores aos previstos no contrato

A Comissão admite que foi cometido um erro de cálculo. Contudo, este pagamento, que elevou o montante total dos adiantamentos para 96 %, face ao limiar correcto de 90 %, não teria qualquer impacto financeiro residual no orçamento da CE, uma vez que, na fase de pagamento final, esse pagamento seria reduzido num montante proporcional ou seria iniciado um processo de recuperação (apoiado pela garantia financeira do banco). Este exemplo reflecte o factor da plurianualidade que caracteriza a arquitectura de controlo da Comissão.

⁽⁸⁾ O Tribunal calcula a sua estimativa de erro a partir de uma amostra estatística representativa. O valor referido é a melhor estimativa (conhecida por erro mais provável). O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95 %, que a taxa de erro nesta população se situe entre 0,1 % e 3,3 % (limites inferior e superior de erro, respectivamente).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.15. A maior parte dos erros não quantificáveis assinalados corresponde a erros em procedimentos de contratação e prorrogação de contratos pela Comissão, que foram detectados em 14 ⁽⁹⁾ dos 53 pagamentos sujeitos a concurso.

5.16. Um terço dos erros quantificáveis detectados ocorreu em pagamentos intermédios que poderão ser corrigidos por verificações posteriores no âmbito do processo de controlo interno. Dois terços dos erros foram encontrados em pagamentos finais e não tinham sido detectados pelos controlos da Comissão. Apresenta-se a seguir um exemplo (ver exemplo 5.2).

Exemplo 5.2

Erros num pagamento final não detectados pelos controlos da Comissão

No caso do pagamento final de um projecto de apoio a famílias rurais para a produção e comercialização de caju biológico na Nicarágua, verificaram-se vários tipos de erros relativos às despesas declaradas: montantes declarados no relatório final não documentados nos registos contabilísticos, ausência de facturas e provas de pagamento, incumprimento das regras em matéria de contratação e ausência de certificados de origem. Com base nos erros encontrados, foram considerados inelegíveis 157 629,89 euros, equivalentes a 21,7 % dos custos totais do projecto. Nenhum destes erros foi detectado pela Comissão na fase de pagamento final.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.16. A Comissão considera que as medidas de detecção e correcção empreendidas antes dos pagamentos finais (por exemplo, apresentação de relatórios, auditorias externas, verificações de despesas e controlo das operações por agentes da Comissão) são eficazes. Além disso, as eventuais irregularidades ainda podem ser corrigidas ex post, através de auditorias ex post e cobranças adequadas. No entanto, não será realista pensar que os controlos podem reduzir o nível de risco de erro financeiro para «zero».

Exemplo 5.2

Erros num pagamento final não detectados pelos controlos da Comissão

No exemplo apresentado, os controlos previstos do EuropeAid ainda não tinham sido concluídos. No Plano de Auditoria de 2010, com base na avaliação de risco da delegação (em 2009), já estava previsto que o contrato em questão seria objecto de uma auditoria complementar ex post (para além do controlo obrigatório das despesas pelos auditores aquando do pagamento final). Esta auditoria (que detectou 0,28 milhões de EUR de despesas consideradas não elegíveis) ainda não tinha sido concluída aquando da visita do Tribunal (que detectou 0,16 milhões de EUR considerados não elegíveis). A delegação já iniciou um processo de recuperação, com base na sua própria auditoria, bem como na visita do TCE. Este exemplo demonstra não só a cobertura substancial dos controlos da UE (atendendo a que este projecto, no montante de 0,7 milhões de EUR, recebeu três grupos de auditores da UE no período 2009-2010), como também a eficácia da metodologia de auditoria obrigatória do EuropeAid, nomeadamente a avaliação de risco anual.

EFICÁCIA DOS SISTEMAS

5.17. Os resultados do exame dos sistemas do EuropeAid e da DG ELARG são resumidos no **anexo 5.2**. O Tribunal constatou que os sistemas de ambas as DG foram parcialmente eficazes para garantir a regularidade das operações. Os resultados pormenorizados da avaliação dos sistemas do EuropeAid são apresentados no Relatório Anual do Tribunal relativo aos oitavo, nono e décimo Fundos Europeus de Desenvolvimento (relatório relativo aos FED).

5.17. A Comissão congratula-se com a conclusão do Tribunal, apresentada no Relatório Anual do Tribunal relativo aos oitavo, nono e décimo Fundos Europeus de Desenvolvimento (relatório relativo aos FED), de que o quadro de controlo do EuropeAid foi avaliado como sendo eficaz (ponto 30).

⁽⁹⁾ Um dos concursos contendo erros foi realizado pela antiga Agência Europeia de Reconstrução.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

DG ELARG

Controlos ex ante

5.18. Foram tomadas iniciativas positivas em 2010 no sentido de melhorar os procedimentos de controlo interno. Ainda não foi, contudo, possível confirmar a eficácia das melhorias dos procedimentos de controlo interno, que são considerados parcialmente eficazes.

5.19. Em 2009, a DG ELARG criou uma «Estratégia de Controlo Interno» exaustiva, seguida em 2010 do desenvolvimento de procedimentos novos ⁽¹⁰⁾ e da revisão de procedimentos existentes ⁽¹¹⁾.

5.20. As orientações fornecidas pela Comissão sobre a aplicação dos critérios de acreditação que conduzem à delegação da gestão nas autoridades nacionais não são suficientemente pormenorizadas (por exemplo, parâmetros de referência a cumprir antes da supressão dos controlos *ex ante* ou condições em que a delegação de competências de gestão pode ser suspensa).

5.21. Os exames de pagamentos e declarações finais nos serviços centrais e nas delegações continuam a revelar insuficiências na pista de auditoria dos controlos efectuados pela Comissão para validação das despesas subjacentes (ver exemplo 5.1 – Sérvia).

5.22. Em sete ⁽¹²⁾ das 17 operações auditadas sujeitas a procedimentos de contratação, foram detectados erros na fase de concurso (por exemplo, definição ou aplicação inadequadas dos critérios de selecção e tipo incorrecto de concurso) ou em posteriores alterações dos contratos (por exemplo, procedimentos por negociação irregulares após o prazo de execução).

5.18. A Comissão aceitou as recomendações feitas pelo Tribunal no seu Relatório Anual de 2009, tendo adoptado de imediato um conjunto de medidas e instruções. Estas medidas passaram a ser aplicadas em 2010, prevendo-se que o seu impacto seja plenamente alcançado em 2011.

5.20. Os critérios relativos à delegação de competências em matéria gestão nas autoridades nacionais (e, a contrario, as condições para a suspensão da delegação de competências de gestão) são enunciados no Regulamento (CE) n.º 718/2007 que institui um IPA.

A este respeito, podem ser acordadas com o país beneficiário outras condições (ou parâmetros de referência) que serão incluídos nos acordos de financiamento assinados no âmbito da gestão descentralizada.

5.21. Continuam a ser desenvolvidos esforços constantes no sentido de eliminar as restantes insuficiências assinaladas pelo Tribunal no contexto do controlo das operações de pagamento.

⁽¹⁰⁾ Estratégias anuais de garantia definidas e concebidas por cada gestor orçamental subdelegado (directores nos serviços centrais e chefes de delegação) e uma política de controlos *ex post* para contratos objecto de gestão centralizada.

⁽¹¹⁾ Orientações para a acreditação que conduzem à delegação da gestão no âmbito da gestão descentralizada, listas de verificação da menção «conforme com os factos» nos pagamentos e em declarações finais e política de apuramento de contas.

⁽¹²⁾ Um dos concursos contendo erros foi realizado pela antiga Agência Europeia de Reconstrução.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Acompanhamento e supervisão

5.23. O acompanhamento e supervisão efectuados pela DG ELARG são considerados eficazes.

5.24. Em 2010, a DG ELARG continuou a desenvolver um novo sistema de informação de gestão. O Tribunal constatou que a qualidade dos dados introduzidos nos sistemas de informação (CRIS e i-Perseus) ⁽¹³⁾, que serão utilizados pelo novo sistema de informação de gestão, não está suficientemente garantida, como o comprovam os erros de codificação detetados durante os testes de operações efectuados pelo Tribunal.

5.25. A DG ELARG publicou orientações para as visitas dos projectos no local efectuadas pelas delegações. Não completou, contudo, essas orientações com uma ferramenta que facilite a consolidação dos resultados das visitas no que se refere a aspectos de legalidade e regularidade.

5.26. Quanto à gestão descentralizada, a DG ELARG acompanha a eficácia dos sistemas nacionais e o cumprimento de todos os requisitos para a manutenção da sua acreditação. As auditorias dos sistemas efectuadas pelos serviços centrais apenas verificam a concepção dos sistemas nacionais, incluindo os sistemas de controlo interno, ao passo que a delegação é responsável pelo acompanhamento do funcionamento do sistema. Esta situação pode ser aperfeiçoada pela realização de controlos sistemáticos no local pelas delegações.

Auditorias externas e procedimentos de encerramento dos projectos

5.27. As auditorias externas e os procedimentos de encerramento dos projectos são considerados eficazes.

5.28. No que se refere à gestão centralizada, a DG ELARG aplicou, na sequência das recomendações do Tribunal, uma estratégia específica para introduzir auditorias *ex post* nos contratos objecto de gestão centralizada. Até ao final de 2010, apenas estava disponível um relatório de auditoria. As orientações e o seguimento para a elaboração dos planos anuais de auditoria a nível das delegações foram considerados insuficientemente pormenorizados (por exemplo a DG ELARG não definiu uma taxa de cobertura mínima das despesas a auditar pelas delegações e as delegações não são obrigadas a informar os serviços centrais sobre as acções de seguimento dos relatórios de auditoria).

Auditoria interna

5.29. A função de auditoria interna foi avaliada como sendo eficaz. Os relatórios de auditoria elaborados em 2010 foram considerados relevantes e fundamentados, tendo auxiliado o Director-Geral a identificar os principais domínios de risco dos sistemas de controlo interno da DG ELARG.

5.24. A DG ELARG verifica os dados introduzidos no sistema CRIS através de: a) circuitos financeiros (8 eyes review), com base em manuais de procedimentos, listas de verificação e acções de formação periódicas destinadas aos agentes, b) controlos automáticos dos dados incorporados no CRIS e c) controlos de qualidade dos dados contabilísticos efectuados pelo correspondente de contabilidade da DG ELARG.

5.25. A DG ELARG elaborou instruções pormenorizadas para as visitas de acompanhamento que constituem apenas um dos meios para obter uma garantia razoável quanto à legalidade e regularidade das operações subjacentes. Os resultados das visitas de acompanhamento são sistematicamente documentados em relatórios de missão que constam do processo do projecto em questão.

5.26. As delegações dos países beneficiários abrangidos pelo regime de gestão descentralizada (em 2010, a Croácia e a Turquia) realizam controlos sistemáticos no local, no âmbito da estratégia anual de fiabilidade de todas as delegações, e examinam regularmente o funcionamento dos sistemas nacionais em reuniões periódicas com as autoridades nacionais em questão. A DG ELARG recebe declarações anuais de fiabilidade acompanhadas de um relatório pormenorizado do gestor orçamental nacional sobre os restantes pontos fracos. Sempre que adequado, são acordados com o país beneficiário planos de acção pormenorizados destinados a colmatar as insuficiências ou as lacunas nos sistemas nacionais.

5.28. As restantes questões assinaladas pelo Tribunal no contexto dos planos de auditoria anuais foram tidas em consideração e devidamente tratadas.

⁽¹³⁾ Das 35 operações examinadas, 17 (49 %) estavam afectadas por erros de codificação no sistema CRIS. Os erros mais frequentes dizem respeito à codificação incompleta ou inexacta das datas de execução e à classificação incorrecta dos tipos de pagamentos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

DG ECHO

5.30. O Tribunal não efectuou uma apreciação específica dos sistemas de supervisão e de controlo da DG ECHO em 2010. No entanto, os testes substantivos revelaram algumas especificidades dos sistemas, relacionadas com as responsabilidades da ECHO, que proporcionam um grau considerável de flexibilidade na determinação do que constitui uma despesa elegível, tal como se explica no exemplo 5.3. Os pagamentos auditados estão, portanto, raramente afectados por despesas inelegíveis.

Exemplo 5.3

CrITÉRIOS de elegibilidade alargados

As condições gerais aplicáveis aos acordos de contribuição ao abrigo do AQFA e do AQP aceitam como sendo elegíveis algumas despesas incorridas fora do período específico de execução da acção. Os activos imobilizados (por exemplo carros) financiados ao abrigo de um projecto são elegíveis, embora possam ser utilizados principalmente para um projecto posterior da UE. As amortizações de activos podem igualmente ser elegíveis, o que significa que os controlos são necessários para fazer face ao risco de os próprios activos imobilizados não terem sido cobertos por fundos de outra origem. Pode, portanto, ser difícil conhecer o custo real total de uma acção específica.

Interpretação flexível de elegibilidade para acções co-financiadas

No caso de acções com recurso a vários doadores executadas por organizações das Nações Unidas, a Comissão aplica a «abordagem nocional». Segundo essa abordagem, a contribuição da Comissão – geralmente um montante fixo – é paga integralmente desde que existam despesas elegíveis suficientes para a absorver e os objectivos globais da acção tenham sido alcançados. Se outro doador tiver as mesmas condições de elegibilidade que a Comissão, pode existir o risco de as mesmas despesas serem apresentadas duas vezes (risco de dupla elegibilidade), à Comissão e ao outro doador.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.30. A DG ECHO funciona no quadro da actual legislação em vigor, cumprindo-a integralmente.

As actividades humanitárias são baseadas nos resultados, o que leva à necessidade de análises no terreno promovidas pela DG ECHO, para confirmar se foram alcançados os resultados previstos. Trata-se de uma acção da maior importância no âmbito da ajuda humanitária em que um dos principais mandatos da Comissão é salvar vidas. Por este motivo, o Regulamento Financeiro prevê uma certa flexibilidade para a aplicação no terreno.

A aplicação eficaz dos sistemas de supervisão e de controlo, conforme avaliado, em relação à DG ECHO, pelo Tribunal no seu relatório anual de 2009, foi prosseguida em 2010, o que contribuiu para a detecção de uma taxa de erro muito reduzida pelos responsáveis pelo controlo, o Tribunal ou os auditores da Comissão.

Exemplos 5.3

CrITÉRIOS de elegibilidade alargados

As despesas incorridas fora do período específico de execução da acção referem-se, principalmente, à constituição de reservas de alimentos ou de equipamento destinado a ajuda humanitária, o que a Comissão considera como uma prática aceitável para assegurar um rápido início e distribuição de ajuda humanitária.

No que diz respeito às aquisições numa fase posterior de um projecto, tal deve-se à própria natureza e à curta duração da acção humanitária. Contudo, em qualquer caso em que se verifique uma aquisição perto da conclusão de um projecto, os factos são examinados numa base casuística, nomeadamente a dimensão da doação/transfêrencia no final do projecto em execução, a fim de avaliar se a aquisição em causa é necessária e razoável.

Interpretação flexível de elegibilidade para acções co-financiadas

A abordagem nocional foi desenvolvida para garantir o cumprimento dos requisitos legais aplicáveis ao financiamento da UE no âmbito das acções externas, conciliando simultaneamente esse objectivo com a obrigação de utilizar os fundos da UE da forma mais eficaz, em conformidade com o princípio da boa gestão financeira.

A Comissão reduz o risco referido através do seu papel de coordenação no domínio humanitário, da presença dos seus peritos no terreno e da revisão do quadro financeiro da acção global apresentada pela organização das Nações Unidas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

FIABILIDADE DAS TOMADAS DE POSIÇÃO DA COMISSÃO

5.31. Os resultados do exame das tomadas de posição da Comissão são resumidos no **anexo 5.3**. O Tribunal apresenta a seguir observações significativas com mais pormenor.

5.32. Apesar dos esforços envidados pelo EuropeAid e pela DG ELARG na elaboração dos seus relatórios anuais de actividades e da introdução de alguns melhoramentos, existem ainda questões que a Comissão deve resolver.

5.33. No caso da DG ELARG, o cálculo apresentado no relatório anual de actividades para a taxa de erro residual limita-se à gestão descentralizada, que em 2010 representou apenas 30 % dos pagamentos efectuados.

5.34. Os resultados da análise da tomada de posição do Director-Geral do EuropeAid estão incluídos no relatório sobre os FED. O Tribunal considera que a declaração e o relatório anual de actividades do Director-Geral efectuam uma avaliação parcialmente correcta da gestão financeira no que se refere à regularidade das operações dos FED e do orçamento geral da União Europeia.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**Conclusões**

5.35. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que os pagamentos do exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2010 relativos ao grupo de políticas Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento estavam isentos de erros materiais. No entanto, os pagamentos intermédios e finais estavam afectados por erros materiais ⁽¹⁴⁾.

5.36. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que os sistemas de supervisão e de controlo do grupo de políticas Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento foram parcialmente eficazes para garantir a regularidade dos pagamentos.

5.33. O facto de a DG ELARG, no RAA de 2010, ter calculado a taxa de erro residual apenas em relação à gestão descentralizada não põe em causa a fiabilidade da declaração dos órgãos de gestão. Conforme explanado no RAA, o regime da gestão descentralizada (que em 2010 representou cerca de 30 % dos pagamentos efectuados) é a que apresenta o nível de risco mais elevado. O mesmo indicador será desenvolvido para a gestão centralizada quando os controlos ex post introduzidos recentemente para esse regime de gestão tiverem produzido uma base significativa em termos estatísticos.

5.34. A Comissão considera que os indicadores qualitativos e quantitativos estabelecidos nos quatro pilares de fiabilidade do relatório anual de actividades do EuropeAid fornecem efectivamente os elementos comprovativos necessários para apoiar a declaração de fiabilidade razoável do Director-Geral.

5.35. A Comissão observa que, em 2010, os pagamentos no âmbito do grupo de políticas Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento estavam isentos de erros materiais. A Comissão vai continuar a melhorar o funcionamento da sua arquitectura de controlo plurianual para reduzir os erros nos pagamentos intermédios e finais.

5.36. A Comissão concebeu os seus controlos no sentido de abranger a totalidade do ciclo de vida dos seus projectos plurianuais. Considera que estes sistemas de supervisão e controlo são eficazes e têm melhorado de forma significativa ano após ano. As recomendações feitas pelo Tribunal nos últimos anos foram postas em prática e muitas dessas melhorias foram reconhecidas por aquela instituição, o que contribuiu para que elementos significativos do principal sistema de controlo fossem considerados «eficazes». Apesar dos problemas decorrentes das condições de alto risco da ajuda externa, foi detectada, em 2009, uma taxa de erro não material em relação às diversas componentes do FED e, em 2010, em relação à carteira de projectos financiados pelo orçamento.

⁽¹⁴⁾ Ver pontos 5.13 a 5.16.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Recomendações

5.37. O **anexo 5.4** apresenta o resultado do exame do Tribunal aos progressos realizados pela Comissão na aplicação das recomendações incluídas no anterior relatório anual (exercício de 2009). As recomendações relativas ao EuropeAid estão incluídas no relatório sobre os FED. Na sequência deste exame e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2010, o Tribunal recomenda que:

- a DG ELARG defina mais pormenorizadamente os critérios para a supressão dos controlos *ex ante* e a suspensão da «delegação da gestão» em países descentralizados e leve a cabo testes sobre o desempenho dos sistemas utilizados pelas autoridades nacionais (ver pontos 5.20 e 5.26),
- a DG ELARG continue a aperfeiçoar a qualidade dos dados introduzidos no seu sistema de informação de gestão (ver ponto 5.24),
- a DG ELARG desenvolva uma ferramenta que facilite a consolidação dos resultados das visitas no que se refere a aspectos de legalidade e regularidade (ver ponto 5.25),
- a DG ELARG intensifique os controlos *ex post* das operações nos casos de gestão centralizada (ver ponto 5.29),
- a Comissão defina uma metodologia coerente para o cálculo da taxa de erro residual pelas direcções responsáveis pelas relações externas, com base na qual os Directores-Gerais tomam a sua posição (ver pontos 5.33 e 5.34).

5.37.

- a Comissão analisará a forma mais adequada de melhorar os critérios.

A DG ELARG e as delegações sob o seu controlo estão já a testar o desempenho dos sistemas nacionais,

- a DG ELARG está a tomar as medidas adequadas para continuar a melhorar a qualidade dos dados em estreita colaboração com o proprietário do sistema.
- A Comissão analisará a forma mais adequada de consolidar as conclusões das visitas,
- as restantes questões assinaladas pelo Tribunal no contexto dos Planos de Auditoria Anuais foram tidas em consideração e serão tratadas de forma mais aprofundada, nomeadamente o reforço dos controlos *ex post* das operações relativas à gestão centralizada,
- o EuropeAid começou a trabalhar numa metodologia a aplicar à taxa de erro residual em 2010. O resultado desta nova iniciativa será partilhado com outras DG no domínio das relações externas, a fim de lançar as bases para uma eventual abordagem mais ampla (ver também a resposta ao ponto 1.22 e aos pontos 55 e 62, alínea a), do relatório do FED).

SEGUIMENTO DO RELATÓRIO ESPECIAL N.º 9/2008 RELATIVO À EFICÁCIA DA AJUDA DA UE NOS DOMÍNIOS DA LIBERDADE, DA SEGURANÇA E DA JUSTIÇA CONCEDIDA À BIELORRÚSSIA, À MOLDÁVIA E À UCRÂNIA

Introdução

5.38. O Tribunal de Contas Europeu (TCE) publicou em 2008 o Relatório Especial (RE) n.º 9/2008 relativo à eficácia da ajuda da União Europeia nos domínios da liberdade, da segurança e da justiça concedida à Bielorrússia, à Moldávia e à Ucrânia.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.39. A auditoria abrangeu a ajuda concedida aos três países com vista a melhorar a sua competência em matéria de controlo das fronteiras, de gestão dos fluxos migratórios e dos problemas relacionados com o asilo, de luta contra a criminalidade organizada, bem como nos domínios judiciário e da boa governança. A maior parte da ajuda foi concedida através de organizações internacionais (agências das Nações Unidas, a Organização Internacional para as Migrações, o Conselho da Europa, etc.). Até 2007 a maior parte da ajuda foi financiada pelo programa TACIS e desde então a principal origem dos fundos tem sido o Instrumento Europeu de Vizinhança e de Parceria (IEVP).

5.40. As recomendações apresentadas pelo Tribunal no RE n.º 9/2008 incidiram sobre insuficiências relativas aos projectos específicos auditados, bem como sobre questões gerais relativas ao planeamento e à execução da ajuda a esses países em matéria de cooperação. Todas as recomendações foram plenamente adoptadas pelo Conselho⁽¹⁵⁾ e pelo Parlamento⁽¹⁶⁾.

5.41. Em Outubro de 2009, a Comissão publicou um documento de trabalho sobre o seguimento da decisão de quitação do Parlamento Europeu para o exercício de 2007⁽¹⁷⁾, em que se faz referência às recomendações do RE n.º 9/2008.

Seguimento das recomendações

5.42. A Comissão apresentou provas de que as delegações da UE em Chisinau e em Kiev apoiaram a cooperação entre a missão europeia de assistência nas fronteiras para a Moldávia e a Ucrânia (EUBAM) e a Frontex a nível político e operacional.

5.42. A Comissão gostaria de sublinhar a colaboração harmoniosa entre a Frontex e a delegação da UE em Kiev e a EUBAM.

⁽¹⁵⁾ Conselho da União Europeia, 6932/09 de 26.2.2009, Projecto de conclusões do Conselho.

⁽¹⁶⁾ Parlamento Europeu, Resolução do Parlamento Europeu, de 23 de Abril de 2009, que contém as observações que constituem parte integrante das decisões sobre a quitação pela execução do orçamento geral da União Europeia para o exercício de 2007, secção III — Comissão e Agências de Execução [P6_TA(2009) 289].

⁽¹⁷⁾ Comissão Europeia, SEC(2009) 1427 final, de 16.10.2009, *Commission staff working document accompanying the report from the Commission to the European Parliament on the follow-up to 2007 Discharge Decision* (não existe versão portuguesa).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.43. A Comissão aceitou que, antes de desbloquear fundos suplementares destinados a centros para os imigrantes clandestinos e os requerentes de asilo, deve providenciar no sentido de que o governo beneficiário se comprometa a pagar pelo menos as despesas de funcionamento, a fim de garantir a sustentabilidade da operação. No entanto, como salientou um recente relatório de acompanhamento orientado para os resultados, existem alguns problemas de co-financiamento insuficiente por parte de países parceiros. Na realidade, segundo um relatório de avaliação encomendado pela unidade comum de avaliação, os recursos concedidos pelo Governo da Ucrânia para cobrir as despesas de funcionamento e de manutenção dos centros de acolhimento para emigrantes e dos centros de detenção temporária foram insuficientes. As organizações da sociedade civil denunciaram violações dos direitos dos refugiados e requerentes de asilo. Em resposta, a Comissão, antes de desbloquear fundos suplementares neste domínio de intervenção, solicitou que o país beneficiário confirme por escrito que cobrirá as despesas de funcionamento da infra-estrutura financiada.

5.44. Não há uma avaliação exaustiva dos progressos alcançados pelos três países no que se refere à concentração das actividades ligadas aos projectos na eficácia das acções penais e à troca sistemática de informações entre os órgãos responsáveis pela aplicação da lei.

5.45. A Comissão apresentou provas relativas à participação da sociedade civil no desenvolvimento de uma política de luta contra a corrupção na Ucrânia. Não forneceu, contudo, avaliações sobre a eficiência, a eficácia e a sustentabilidade desses projectos. Os projectos individuais executados pelas organizações da sociedade civil não foram incluídos na amostra do acompanhamento orientado para os resultados.

5.46. As delegações da UE na Ucrânia e na Moldávia reorganizaram e reforçaram o pessoal que gere estas operações. A delegação na Bielorrússia passou a ser parcialmente responsável pela gestão dos programas, em vez da delegação em Kiev. No entanto, a auditoria e a avaliação das intervenções não foram eficazmente geridas pelas delegações.

5.47. Desde 2007, o apoio orçamental sectorial e a ajuda aos programas têm aumentado, ao passo que existem menos projectos de assistência técnica. O apoio orçamental sectorial exige que a gestão das finanças públicas atinja um determinado nível. Se for fraca, como assinalado na avaliação do programa Despesas Públicas e Responsabilidade Financeira, e se verificar instabilidade política num ambiente de crise financeira, existem riscos significativos para a execução eficaz e eficiente das intervenções⁽¹⁸⁾. Até ao momento, nenhum doador aprovou a concessão de apoio orçamental a estes países, embora alguns parceiros de desenvolvimento concedam apoio orçamental através de empréstimos.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.43. *Antes do lançamento do concurso, a delegação da UE em Kiev forneceu aos beneficiários abrangidos pelo programa de assistência no domínio da readmissão, designadamente o Ministério do Interior ucraniano e o Serviço Estatal de Guarda de Fronteiras ucraniano, uma estimativa de custos relativamente às despesas de funcionamento da infra-estrutura a construir com fundos da UE (água, electricidade, gás etc.). Só depois de ambos os beneficiários terem confirmado por escrito que podiam conceder os fundos necessários ao funcionamento dos edifícios e, ainda, cobrir as despesas inerentes aos serviços necessários e ao pessoal devidamente habilitado para explorar as instalações, a delegação da UE lançou o concurso em Dezembro de 2010.*

5.44. *Apesar da ausência de uma avaliação aprofundada, a Comissão continua a acompanhar os progressos alcançados neste domínio, estando previsto um montante de 6 milhões de EUR a título de medidas de acompanhamento do programa de apoio orçamental à política sectorial de gestão das fronteiras de 2010, que compreende a partilha de informações entre entidades específicas dos organismos responsáveis pela aplicação da lei.*

5.45. *O objectivo do acompanhamento orientado para os resultados realizado pela Comissão, que avalia projectos de acordo com 5 critérios: relevância, eficiência, eficácia, impacto e sustentabilidade, consiste em apoiar e melhorar a qualidade dos projectos seleccionados, e não em apreciar a qualidade dos projectos com base numa amostra. O acompanhamento orientado para os resultados na região foi objecto de uma revisão aprofundada desde a auditoria do Tribunal.*

5.47. *A Comissão concorda que se tem verificado uma grande transição para o apoio orçamental sectorial no âmbito do IEVP. Embora haja certos riscos inerentes ao apoio orçamental, esta modalidade tem a vantagem de proporcionar uma visão geral de todo o sector e libertar fundos apenas no caso de se verificarem resultados e progressos concretos nesse âmbito. Além disso, a modalidade em causa tem a vantagem de manter com o Governo um constante diálogo sobre políticas sectoriais e, caso necessário, é acompanhada de assistência técnica complementar.*

⁽¹⁸⁾ Ver o Relatório Especial n.º 11/2010 relativo à «Gestão, por parte da Comissão, do Apoio Orçamental Geral nos países ACP, da América Latina e da Ásia».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.48. A Comissão exerce um controlo mais rigoroso sobre as organizações internacionais que contratou para a execução das acções. Introduziu uma avaliação sistemática da conformidade da contabilidade, das auditorias, da contratação pública e dos sistemas de controlo interno dessas organizações com as normas internacionais. A nível dos projectos individuais, os acordos-quadro com organizações internacionais prevêem geralmente missões de verificação. No entanto, as orientações correspondentes relativas às visitas de acompanhamento no local não são aplicadas com eficácia e o plano de auditoria não foi completamente executado. Existe igualmente ainda um elevado número de projectos em aberto abrangendo uma grande variedade de domínios, apesar dos esforços das três delegações para os encerrar.

5.49. No que se refere à coordenação dos doadores, provou-se que as delegações da UE colaboram com os Estados-Membros e com outros doadores. No entanto, a reforma administrativa e as frequentes alterações de pessoal e de interlocutores nos países beneficiários reduzem significativamente a eficiência da coordenação dos doadores, especialmente na Ucrânia.

5.50. A Comissão analisou a situação política, económica e social nos países beneficiários, tendo reflectido melhor as prioridades dos parceiros nos documentos estratégicos da UE. Apesar disso, a instabilidade política e as alterações imprevistas do quadro institucional, do pessoal e dos procedimentos afectam negativamente a eficiência das intervenções previstas. A Comissão melhorou a definição dos objectivos dos diferentes programas, mas para facilitar o acompanhamento e garantir um retorno de informações útil, é necessário envidar esforços suplementares no sentido de estabelecer objectivos e indicadores claros e mensuráveis, bem como etapas de execução.

5.51. Os ensinamentos retirados são reflectidos nos documentos de planeamento da Comissão (incluindo os documentos de estratégia por país, os programas indicativos nacionais e os planos de acção anuais). As experiências não são, contudo, objecto de um intercâmbio sistemático entre as delegações que gerem intervenções semelhantes. O relatório de avaliação relativo ao período 2002-2008 na Ucrânia, encomendado pela unidade comum de avaliação, apenas foi apresentado em Dezembro de 2010, após a aprovação do programa indicativo nacional para o período 2011-2013.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.48. *As orientações relativas às visitas de controlo no local não são obrigatórias. Contudo, a metodologia da auditoria (incluindo o planeamento das visitas de controlo junto das organizações internacionais) tem carácter obrigatório, e o seguimento do plano de auditoria é acompanhado de perto pelas delegações e pelos serviços centrais.*

5.50. *O EuropeAid está a planear a introdução de planos de controlo e avaliação plurianuais e o reforço das orientações e relatórios em matéria de acompanhamento, nomeadamente a reformulação, em 2011, dos relatórios sobre a gestão da ajuda externa (apresentados semestralmente pelas delegações) e novas orientações para a gestão do ciclo dos projectos e dos programas.*

5.51. *As conclusões e as recomendações da avaliação interna do país são utilizadas diariamente. Para facilitar o intercâmbio das melhores práticas e das lições retiradas, está a ser desenvolvida uma base de dados para a avaliação dos projectos e o acompanhamento orientado para os resultados, integrada na plataforma da gestão do ciclo dos programas e projectos. Esta base de dados vai facilitar o planeamento, a gestão, a consulta e a análise do controlo dos projectos externos, as avaliações e respectivos resultados.*

Conclusões

5.52. A Comissão aceitou as recomendações do Tribunal, tendo fornecido provas dos progressos alcançados com vista à sua aplicação. A delegação da UE na Bielorrússia abriu em 2008 e as delegações na Moldávia e na Ucrânia foram reorganizadas de modo a dispor das competências necessárias para conduzir um diálogo político eficiente, promover a participação da sociedade civil na formulação das políticas e melhorar a sustentabilidade das intervenções. As delegações da UE promoveram a cooperação entre os Estados-Membros, as agências da UE e os outros doadores num ambiente político e administrativo especialmente instável.

5.53. Nem todas as recomendações do Tribunal foram, contudo, aplicadas. Não existe um plano de acção para acompanhar e coordenar os esforços das três delegações no sentido de aplicar as recomendações e promover o intercâmbio sistemático de experiências. Aguarda-se ainda uma avaliação completa dos progressos alcançados no que se refere à concentração na eficácia das acções penais e à partilha sistemática de informações entre os órgãos responsáveis pela aplicação da lei. Ainda há muito a fazer para integrar nos documentos de planeamento indicadores de desempenho e objectivos estratégicos adequados que permitam uma eficiente avaliação do impacto das intervenções. Além disso, a transição decisiva para o apoio orçamental sectorial como modalidade predominante de ajuda implica riscos consideráveis devido à actual situação financeira e administrativa adversa. Até ao momento, nenhum outro doador aprovou a concessão de apoio orçamental a estes países, embora alguns parceiros de desenvolvimento concedam apoio orçamental através de empréstimos.

SEGUIMENTO DO RELATÓRIO ESPECIAL N.º 10/2008 RELATIVO À AJUDA AO DESENVOLVIMENTO CONCEDIDA PELA CE AOS SERVIÇOS DE SAÚDE NA ÁFRICA SUBSARIANA

Introdução

5.54. O Tribunal de Contas Europeu publicou em 2009 o Relatório Especial (RE) n.º 10/2008 relativo à ajuda ao desenvolvimento concedida pela CE aos serviços de saúde na África Subsariana. A auditoria examinou se os recursos financeiros e humanos realmente afectados ao sector da saúde reflectiam os importantes compromissos políticos da CE neste domínio. Verificou também se a Comissão tinha utilizado eficazmente os vários instrumentos de que dispõe para dar assistência ao sector da saúde, nomeadamente o apoio orçamental geral e sectorial, os projectos e o Fundo Mundial de luta contra a SIDA, a tuberculose e a malária (Fundo Mundial).

5.52. A Comissão congratula-se com o reconhecimento do Tribunal relativamente aos progressos significativos realizados.

5.53. Na sequência das recomendações feitas pelo Tribunal, a delegação da UE na Ucrânia e na Bielorrússia está a preparar a introdução de um registo de riscos que permita uma avaliação adequada dos níveis de risco na execução de projectos.

Este instrumento permite dedicar uma atenção constante aos principais factores de risco susceptíveis de prejudicar o sucesso dos projectos.

Está previsto uma maior intercâmbio de experiências através de seminários a nível regional, nomeadamente sobre a melhoria dos métodos de controlo interno.

Ver também as respostas aos pontos 5.43, 5.44, 5.45, 5.47, 5.48, 5.50 e 5.51.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.55. No RE n.º 10/2008, o Tribunal apresentou várias recomendações à Comissão, algumas relativas à afectação e à concessão de prioridade aos recursos. Neste contexto, o Tribunal sugeriu que a Comissão deverá rever o equilíbrio do seu financiamento e prever reforçar o seu apoio ao sector da saúde, de modo a cumprir os compromissos da CE em matéria de política da saúde. A Comissão deve, além disso, garantir uma especialização suficiente no domínio da saúde para executar as suas políticas neste sector.

5.56. Outras recomendações apresentadas nesse relatório centram-se na melhoria da gestão e da eficácia dos instrumentos de ajuda. O Tribunal recomendou designadamente que a Comissão utilize mais o apoio orçamental sectorial e reforce a dimensão sectorial do apoio orçamental geral. Na opinião do Tribunal, a Comissão deverá igualmente colaborar mais com o Fundo Mundial a fim de apoiar as suas intervenções nos países e assegurar o seu acompanhamento. É, além disso, necessária uma utilização mais alargada da abordagem por projecto, bem como orientações sobre a maneira de otimizar a utilização dos instrumentos disponíveis de forma complementar. Finalmente, a Comissão foi aconselhada a tomar mais especificamente em conta a situação do país para a escolha dos instrumentos e a proceder a um melhor alinhamento das suas intervenções com as abordagens sectoriais globais.

5.57. As recomendações apresentadas no relatório foram bem acolhidas pelo Conselho da União Europeia⁽¹⁹⁾ e pelo Parlamento Europeu⁽²⁰⁾ e, de um modo geral, aceites pela Comissão.

Seguimento das recomendações

Recomendações sobre a afectação e a concessão de prioridade aos recursos

5.58. No âmbito da revisão intercalar do décimo FED, a Comissão tomou medidas para aumentar o financiamento ao sector da saúde através da iniciativa Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), que dispõe de uma dotação total de mil milhões de euros e foi lançada em Setembro de 2010. Esta iniciativa reconhece que muitos países subsarianos registam consideráveis atrasos nos seus esforços para alcançarem dois dos três ODM em matéria de saúde, designadamente o ODM 4 (reduzir a mortalidade infantil) e o ODM 5 (melhorar a saúde materna), bem como dois outros ODM essenciais⁽²¹⁾. Não é, contudo, claro que proporção do financiamento da iniciativa ODM será efectivamente consagrada à saúde.

⁽¹⁹⁾ Conclusões do Conselho, de 23 de Abril de 2009, sobre o Relatório Especial n.º 10/2008 relativo à ajuda ao desenvolvimento concedida pela CE aos serviços de saúde na África Subsariana acompanhado das respostas da Comissão.

⁽²⁰⁾ Resolução do Parlamento Europeu, de 12 de Março de 2009, sobre a ajuda ao desenvolvimento concedida pela Comunidade Europeia aos serviços de saúde na África Subsariana [P6_TA-PROV(2009) 138].

⁽²¹⁾ ODM 1c) — reduzir para metade a proporção de população afectada pela fome; e ODM 7c) — reduzir para metade a percentagem de população sem acesso sustentável à água potável e saneamento básico.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.56. A Comissão aceitou todas as recomendações do Tribunal de Contas em relação a este relatório especial sobre a saúde na África Subsariana.

5.58. Atendendo à forte representação das propostas relacionadas com a saúde, no âmbito da iniciativa ODM (prazo, Junho de 2011), em que 20 dos 43 países que apresentaram documentos de síntese centrados em questões de saúde (ou seja, 47%), é provável que o tema da saúde venha a ocupar um lugar central na distribuição global dos fundos disponíveis.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.59. A Comissão publicou em 2010, juntamente com os Estados-Membros, uma comunicação sobre «O papel da UE na área da saúde mundial»⁽²²⁾, que realçou o apoio aos sistemas de saúde como ponto central da política da UE. Continua, porém, a verificar-se a necessidade de elaborar um programa de acção para executar essa política e garantir o seu suficiente financiamento.

5.60. A Comissão tem continuado a conceder avultadas contribuições anuais (2008-2010: 300 milhões de euros) ao Fundo Mundial, destinadas a combater as três doenças específicas cobertas pelo seu mandato. O Fundo Mundial tem-se esforçado por atribuir maior prioridade ao apoio dos sistemas de saúde e a Comissão tem seguido uma política visando estimular o Fundo Mundial a envidar mais esforços nesse sentido. De uma maneira geral, estima-se que cerca de 15 % dos seus fundos tenham sido utilizados para o reforço de sistemas de saúde, prevendo-se que essa percentagem aumente. Deve, no entanto, reconhecer-se igualmente que, por força do seu mandato e organização, o Fundo Mundial apenas pode contribuir directamente para o reforço dos sistemas de saúde dentro de determinados limites.

5.61. A Comissão reforçou os recursos humanos responsáveis pela saúde nos seus serviços centrais através do recrutamento de mais peritos nacionais provenientes dos Estados-Membros. Persistem, no entanto, problemas importantes no que respeita às competências disponíveis nas delegações em matéria de saúde. Um inquérito realizado pela Comissão em 2009 sobre este tema mostrou que, ao passo que em países onde a saúde constituía um sector essencial para o apoio do FED, as delegações tinham geralmente alguma competência interna em matéria de saúde, tal não era o caso de outros países, mesmo onde a Comissão tinha igualmente intervenções significativas nesse sector. Assim, por exemplo, a Comissão não afectou geralmente peritos em matéria de saúde aos novos programas de apoio orçamental designados por «Contratos ODM» que lançou em 2007⁽²³⁾. Até ao momento, a Comissão apenas obteve progressos limitados no sentido de dar resposta à recomendação que a instava a recorrer mais às competências dos Estados-Membros em matéria de saúde para apoiar as delegações, ainda que tenha reforçado a cooperação com a Organização Mundial da Saúde (OMS) a nível dos países. Está ainda a ser debatida a possibilidade de criar lugares de conselheiros regionais em matéria de saúde que abranjam várias delegações. A capacidade geralmente limitada das delegações da Comissão é problemática numa ocasião em que a iniciativa ODM reconheceu a necessidade de intensificar o diálogo no domínio da política da saúde, a fim de melhor identificar e ultrapassar os obstáculos à concretização do ODM 4 e do ODM 5.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.59. A Comunicação sobre «O papel da UE na área da saúde mundial», apresentada em 2010, visa promover uma melhor coordenação, complementaridade e eficácia das acções apoiadas pela Comissão e pelos Estados-Membros no domínio da saúde, nos países em desenvolvimento. Um grupo inter serviços da Comissão é responsável pela concretização dos objectivos enunciados na Comunicação, bem como pelo acompanhamento das suas conclusões. Em 2011, foi desenvolvido um plano de acção para a saúde mundial.

5.61. A presença de pessoal qualificado no terreno é essencial para prosseguir o diálogo político regular, fundamental para o instrumento de apoio orçamental geral. Contudo, as delegações não podem dispor sempre de todo o pessoal próprio qualificado e dotado da experiência necessária.

Os serviços centrais facultam às delegações conhecimentos especializados em material de saúde através da unidade «Educação, Saúde, Investigação e Cultura», fornecendo orientações funcionais e desenvolvendo estratégias de execução, incluindo a formação, bem como garantindo a utilização de sistemas e instrumentos de qualidade na concepção e execução dos programas destinadas a este sector. Estão a ser desenvolvidas redes temáticas que ligam as direcções temáticas e geográficas da sede às delegações, com vista à divulgação das competências existentes.

No que respeita aos pontos de contacto regionais relativos à saúde, tal como em relação a outros sectores de actividade, as necessidades, vantagens e desvantagens desta abordagem estão a ser objecto de análise. Este trabalho de reflexão basear-se-á nos resultados da avaliação da carga de trabalho das delegações actualmente em curso, e terá em consideração a actual conjuntura de restrições orçamentais e a política da Comissão de «crescimento zero» em matéria de recursos humanos.

⁽²²⁾ COM(2010) 128 final. Bruxelas, 31.3.2010.

⁽²³⁾ A Comissão afectou aproximadamente 1 500 milhões de euros aos Contratos ODM em oito países. Estes programas fornecem apoio orçamental geral por um período alargado de seis anos, prevendo-se que se centrem fortemente nos ODM.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Recomendações sobre a gestão e a eficácia dos instrumentos

5.62. A Comissão tem dois programas de apoio orçamental sectorial financiados pelo FED na África Subsariana, se bem que esteja a ser considerada a possibilidade de realizar parte do financiamento da iniciativa ODM para o sector da saúde através desse tipo de apoio. A Comissão está a rever a sua abordagem ao apoio orçamental geral, incluindo o papel desse instrumento no sector da saúde, tendo publicado um Livro Verde sobre o tema ⁽²⁴⁾.

5.63. A Comissão publicou em 2009 orientações para as delegações sobre a colaboração com o Fundo Mundial. Foi objectivo dessas orientações tornar o apoio da Comissão ao Fundo mais eficaz através do reforço da participação das delegações nos mecanismos deste e da introdução de melhorias nos relatórios apresentados pelas delegações aos serviços centrais da Comissão.

5.64. Uma parte considerável das novas intervenções no sector da saúde continua a ser realizada através de projectos. No entanto, a Comissão deve ainda elaborar orientações sobre a melhor maneira de utilizar os projectos em apoio dos outros instrumentos de ajuda. A Comissão divulgou várias notas de orientação práticas sobre temas relacionados com o sector da saúde (ver, por exemplo, o ponto 5.63) mas também ainda não elaborou um conjunto exaustivo de orientações destinadas à ajuda ao desenvolvimento do sector da saúde.

5.65. A metodologia da avaliação conjunta das estratégias nacionais constitui um instrumento importante desenvolvido pela comunidade internacional, incluindo contribuições da Comissão. Destina-se a fornecer uma base comum para a avaliação das estratégias nacionais em matéria de saúde, com vista a permitir uma utilização mais alargada das abordagens sectoriais globais e o alinhamento do apoio dos doadores com os sistemas nacionais.

Conclusões

5.66. De uma maneira geral, a Comissão registou bons progressos na aplicação das recomendações do Tribunal. No contexto da avaliação intercalar do décimo FED, está a disponibilizar novos recursos significativos com vista a concretizar os ODM em matéria de saúde através da iniciativa ODM. Desempenhou um papel essencial na criação de uma nova política sobre o papel da UE na saúde mundial, que realça a importância do apoio aos sistemas de saúde. A Comissão continuou a fornecer financiamentos substanciais ao Fundo Mundial mas estimulou os esforços deste no sentido de prestar maior atenção aos sistemas de saúde. A Comissão tomou ainda várias medidas com vista a melhorar a eficácia do seu apoio ao Fundo Mundial.

5.62. A Comissão deve respeitar a apropriação pelos países beneficiários no que respeita à sua escolha relativamente à programação dos «sectores prioritários» (sete países da África subsariana que beneficiam do FED elegeram actualmente a saúde como sector prioritário). Além disso, o apoio orçamental obedece a critérios de elegibilidade claros. Por conseguinte, o apoio orçamental ao sector da saúde está actualmente a ser utilizado no maior número de países possível. Além disso, foram recebidas três propostas de apoio orçamental no sector da saúde no âmbito da iniciativa ODM (de países em que o sector da saúde não é prioritário).

5.64. O EuropeAid está actualmente a desenvolver um conjunto de orientações relativas à gestão do ciclo dos projectos e dos programas, com especial incidência numa melhoria da análise circunstancial. Neste contexto, a Comissão e os Estados-Membros lançaram também um conjunto de orientações harmonizadas e abrangentes no domínio da ajuda ao desenvolvimento da UE relativa ao sector da saúde, no seguimento das conclusões do Conselho, de Maio de 2010, sobre saúde a nível mundial.

5.66. A Comissão congratula-se com o reconhecimento do Tribunal relativamente aos progressos substanciais no que respeita às iniciativas relacionadas com a saúde, tendo em vista a concretização dos ODM.

⁽²⁴⁾ Livro Verde: «O futuro do apoio orçamental da UE aos países terceiros». COM(2010) 586 final. Bruxelas, 19.10.2010.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.67. Apesar de tudo, alguns domínios essenciais continuam a exigir mais atenção. A Comissão necessita tornar operacional a nova política global da UE em matéria de saúde, criando um programa de acção que possa ser utilizado na programação dos futuros financiamentos do FED. Além disso, as delegações da Comissão ainda não têm acesso a competências suficientes em matéria de saúde para responder à necessidade de reforçar a atenção e o diálogo sobre os OMD neste domínio, que na África Subsariana continuam a registar um atraso apesar de 2015 estar a aproximar-se. A Comissão deverá continuar a promover o recurso ao apoio orçamental sectorial no sector da saúde, continuando embora a definir o papel dos programas de apoio orçamental geral em benefício deste sector. De igual modo, são ainda necessários esforços para concluir as orientações relativas à selecção e à coerência dos diferentes instrumentos de ajuda no sector da saúde.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.67. *A Comissão tem o dever de respeitar os critérios de elegibilidade no domínio do apoio orçamental, bem como a programação acordada dos sectores prioritários (incluindo os princípios da eficácia da ajuda e da repartição de tarefas entre doadores).*

A Comissão:

- *estabeleceu um Plano de Acção para 2011 com vista à implementação da política de saúde da UE a nível mundial,*
- *comprometeu-se a fazer um levantamento, a médio prazo, sobre as competências existentes nas delegações em matéria de recursos humanos,*
- *iniciou uma revisão importante das orientações relativas ao apoio orçamental,*
- *começou a trabalhar na elaboração de novas orientações sobre a gestão do ciclo dos projectos e programas no âmbito do EuropeAid que deverão concentrar-se, nomeadamente, na orientação do pessoal operacional para tomar as melhores decisões no que respeita aos mecanismos de ajuda,*
- *em colaboração com os Estados-Membros da UE, lançou um conjunto de orientações harmonizadas e abrangentes para a ajuda ao desenvolvimento da UE relativa ao sector da saúde, no seguimento das conclusões do Conselho, de Maio de 2010, sobre saúde a nível mundial.*

ANEXO 5.1

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DA AJUDA EXTERNA, DESENVOLVIMENTO E ALARGAMENTO

	2010						2009	2008	2007
	EuropeAid	RELEX	ELARG	ECHO	DEV	Total			
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA									
Total das operações (<i>das quais</i>):	92	14	35	22	2	165	180	180	145
Adiantamentos	43	12	8	12	0	75	83	71	46
Pagamentos intermédios/finais	49	2	27	10	2	90	97	109	99
RESULTADOS DOS TESTES ⁽¹⁾ ⁽²⁾									
Proporção de operações:									
Não afectadas por erros	79 % (73)	100 % (14)	74 % (26)	64 % (14)	0 % —	77 % (127)	87 %	73 %	74 %
Afectadas por um ou mais erros	21 % (19)	0 % —	26 % (9)	36 % (8)	100 % (2)	23 % (38)	13 %	27 %	26 %
Análise das operações afectadas por erros									
Análise por tipo de despesa									
Adiantamentos	16 % (3)	0 % —	11 % (1)	0 % —	0 % —	11 % (4)	17 %	19 %	19 %
Pagamentos intermédios/finais	84 % (16)	0 % —	89 % (8)	100 % (8)	100 % (2)	89 % (34)	83 %	81 %	81 %
Análise por tipo de erro									
Erros não quantificáveis:	53 % (10)	0 % —	78 % (7)	38 % (3)	0 % —	53 % (20)	74 %	60 %	73 %
Erros quantificáveis:	47 % (9)	0 % —	22 % (2)	62 % (5)	100 % (2)	47 % (18)	26 %	40 %	27 %
Elegibilidade	67 % (6)	0 % —	100 % (2)	100 % (5)	0 % —	72 % (13)	100 %	79 %	100 %
Realidade das operações	22 % (2)	0 % —	0 % —	0 % —	50 % (1)	17 % (3)	(0)	21 %	(0)
Exactidão	11 % (1)	0 % —	0 % —	0 % —	50 % (1)	11 % (2)	(0)	(0)	(0)
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS									
Taxa de erro mais provável						1,7 %			
Limite inferior de erro						0,1 %			
Limite superior de erro						3,3 %			

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

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

ANEXO 5.2

RESULTADOS DO EXAME DOS SISTEMAS NO DOMÍNIO DA AJUDA EXTERNA, DESENVOLVIMENTO E ALARGAMENTO

Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo seleccionados do EuropeAid

	Ambiente de controlo	Controlos <i>ex ante</i>	Acompanhamento e supervisão	Auditorias externas e procedimentos de encerramento dos projectos	Auditoria interna	Avaliação global
Sistemas centrais	Eficaz	Parcialmente eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz
Delegação	Eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	N/A	

Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo seleccionados da DG ELARG

Controlos <i>ex ante</i>	Acompanhamento e supervisão	Auditorias externas e procedimentos de encerramento dos projectos	Auditoria interna	Avaliação global
Parcialmente eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz

Avaliação global dos sistemas de supervisão e de controlo

Avaliação global	2010	2009	2008	2007
	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz

ANEXO 5.3

RESULTADOS DO EXAME DAS TOMADAS DE POSIÇÃO DA COMISSÃO NO DOMÍNIO DA AJUDA EXTERNA,
DESENVOLVIMENTO E ALARGAMENTO

Principais DG em cusa	Tipo de declaração apresentada pelo Director-Geral (*)	Reservas emitidas	Observações do Tribunal	Avaliação global da fiabilidade	
				2010	2009
ELARG	sem reservas	N/A	O cálculo da taxa de erro residual limita-se à modalidade de gestão descentralizada, que representa apenas 30 % dos pagamentos efectuados em 2010 pela DG ELARG. A auditoria do Tribunal revelou que persistem alguns pontos ainda a resolver.	B	A
EuropeAid	sem reservas	N/A	O EuropeAid definiu uma estratégia de controlo exhaustiva e continuou a introduzir melhorias significativas na concepção e execução dos seus sistemas de supervisão e de controlo. No entanto, a auditoria do Tribunal constatou que persistem insuficiências em determinados controlos e que os pagamentos estavam afectados por erros materiais.	B	B

(*) Através da sua Declaração de Fiabilidade, o Director-Geral declara ter obtido uma garantia razoável de que os procedimentos de controlo aplicados dão as garantias necessárias relativamente à regularidade das operações.

A: a declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades apresentam uma avaliação correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade.

B: a declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades apresentam uma avaliação parcialmente correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade.

C: a declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades não apresentam uma avaliação correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade.

SEGUIMENTO DAS OBSERVAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DA AJUDA EXTERNA, DESENVOLVIMENTO E ALARGAMENTO

Ano	Recomendação do Tribunal	Progressos realizados	Resposta da Comissão	Análise do Tribunal
	A DG RELEX deve consolidar a sua metodologia de controlo <i>ex post</i> e seguir prontamente as recomendações do auditor interno a esse respeito.	Na sequência de um plano de acção, a DG RELEX introduziu melhoramentos na sua metodologia de controlo <i>ex post</i> . No entanto, parte das medidas de atenuação previstas apenas pode ser aplicada em 2011 no âmbito da gestão do novo Serviço dos Instrumentos de Política Externa (IPE).		
	A DG RELEX deve dedicar recursos suficientes à análise e ao encerramento dos contratos no âmbito do antigo Mecanismo de Reacção Rápida e da PESC cujo prazo de execução já caducou.	Foi encerrado um número considerável de antigos processos no âmbito do Mecanismo de Reacção Rápida. No que se refere à PESC, embora o problema tenha sido considerado (25 dos 133 projectos em aberto no início de 2010 foram encerrados), continua a existir uma acumulação significativa.	<i>O seguimento de perto do encerramento dos projectos antigos faz parte do plano de acção estabelecido na sequência da auditoria do SAI/EAI da PESC. A situação dos contratos antigos e dos contratos concluídos é regularmente revista e são tomadas medidas adequadas no sentido de proceder ao encerramento de projectos já concluídos. O número de projectos PESC tem vindo a aumentar nos últimos anos, de forma constante, juntamente com o aumento substancial do orçamento PESC (por exemplo, registaram-se 51 novos contratos em 2010), o que poderá dar uma impressão errada de que a situação não está a melhorar.</i>	O Tribunal toma nota da resposta da Comissão.
2009	A DG ELARG deve fornecer orientações mais específicas no que respeita ao procedimento de «delegação de competências de gestão» de forma a definir melhor as funções dos vários agentes da Comissão no processo.	A DG ELARG criou novas orientações antes do final de 2010. No entanto, essas novas orientações apenas serão aplicadas em 2011 e o Tribunal considera que não são suficientemente pormenorizadas.	<i>As iniciativas que foram tomadas após a divulgação das recomendações em Julho implicaram um processo muito intenso de coordenação e de consulta mútua, e deram origem a um conjunto de instruções publicado em tempo oportuno para cumprir o prazo de 2010.</i>	O Tribunal toma nota da resposta da Comissão.
	A DG ELARG deve rever as suas listas de controlo interno, a fim de documentar todas as verificações efectuadas.	Foram criadas novas listas de controlo interno nos serviços centrais da DG ELARG, mas é ainda necessário assegurar a sua completa utilização nas delegações da UE nos países do alargamento.	<i>Foram desenvolvidos os esforços necessários no sentido de assegurar a sua plena utilização nas delegações.</i>	
	A DG ELARG deve adoptar medidas destinadas a melhorar a qualidade dos dados introduzidos nos seus sistemas de informação de gestão (por exemplo, análise regular e verificação da qualidade dos dados).	O exame do Tribunal aos sistemas e operações não revelou melhorias relevantes na qualidade dos dados. A DG ELARG deve estabelecer um plano de acção para a adequada aplicação desta recomendação.	<i>O pessoal dos serviços centrais e das delegações tem sido motivado para assegurar a introdução adequada dos dados mas, em geral, os problemas observados ultrapassam o âmbito dos sistemas de informação em poder da DG ELARG, pelo que as soluções devem ser encontradas a nível da Comissão.</i>	O Tribunal toma nota da resposta da Comissão.
	A DG ELARG deve desenvolver e introduzir mecanismos que facilitem a análise e o seguimento dos resultados das missões de acompanhamento levadas a cabo.	Esta recomendação ainda não foi aplicada pela DG ELARG. Em 2010 esta insuficiência foi confirmada em todas as delegações da UE visitadas nos países do alargamento.	<i>A recomendação começou a ser tratada em 2010 mas, pela sua própria natureza, os seus resultados não podem ser reconhecidos à partida como tal.</i>	O Tribunal toma nota da resposta da Comissão.

Ano	Recomendação do Tribunal	Progressos realizados	Resposta da Comissão	Análise do Tribunal
2009	A DG ELARG deve continuar a dedicar recursos suficientes à análise das declarações finais pendentes apresentadas no âmbito do PHARE e do Mecanismo de Transição nos novos Estados-Membros.	O Tribunal regozija-se com o esforço envidado pela DG ELARG, mas a acumulação de declarações finais apenas foi parcialmente reduzida.	<i>Em consequência da prioridade dada à avaliação da declaração final dos 12 novos Estados-Membros, o atraso foi reduzido de forma considerável em 2010, pelo que o ligeiro abrandamento observado em 2009 foi mais do que compensado.</i>	O Tribunal toma nota da resposta da Comissão.
	A DG ECHO deve melhorar a documentação relativa às avaliações de propostas de acções de ajuda humanitária (por exemplo, através da introdução de relatórios de avaliação normalizados).	A DG ECHO iniciou o desenvolvimento de um procedimento normalizado para justificar as avaliações de propostas. No entanto, está planeado introduzir um novo procedimento apenas em 2011 e o relatório de avaliação normalizado é uma das opções consideradas.	<i>No início de Fevereiro de 2011, foi criado um grupo de trabalho encarregado da avaliação de projectos no domínio da ajuda humanitária. O grupo de trabalho tem como objectivo, entre outros, a harmonização e a racionalização da documentação relativa ao processo de avaliação, proporcionando uma melhor visualização de todo o processo através de um painel e estabelecendo critérios de avaliação comuns. Este trabalho será executado em 2011.</i>	O Tribunal toma nota da resposta da Comissão.
	A DG ECHO deve definir e introduzir um mecanismo de recolha e análise de dados relativos à utilização, pelos seus parceiros, dos «Centros de contratos públicos no domínio da ajuda humanitária».	A DG ECHO reconheceu a utilidade da recomendação do Tribunal, mas não a considerou uma prioridade. Os centros de contratos públicos no domínio da ajuda humanitária foram informados sobre a necessidade de fornecer informações pormenorizadas quanto ao grau de utilização dos seus serviços pelos parceiros da ECHO. Será desenvolvido um novo procedimento no futuro.		

CAPÍTULO 6

Investigação e Outras Políticas Internas

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	6.1-6.11
Características específicas do grupo de políticas	6.2-6.10
Programas-Quadro de Investigação	6.3-6.7
Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida	6.8-6.10
Âmbito e método de auditoria	6.11
Regularidade das operações	6.12-6.13
Eficácia dos sistemas	6.14-6.45
Programas-Quadro de Investigação	6.15-6.36
Controlos documentais <i>ex ante</i>	6.15-6.18
Certificados de auditoria relativos a declarações de custos	6.19-6.22
Certificação <i>ex ante</i> dos métodos de cálculo dos custos utilizados pelos beneficiários no âmbito do 7.º PQ	6.23-6.28
Estratégia de auditoria <i>ex post</i> da Comissão	6.29-6.34
Sistemas relacionados com recuperações e correcções financeiras	6.35-6.36
Outras Políticas Internas	6.37-6.45
Sistemas relativos ao Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida – Erasmus	6.37-6.45
Fiabilidade das tomadas de posição da Comissão	6.46-6.47
Conclusões e recomendações	6.48-6.51
Conclusões	6.48-6.49
Recomendações	6.50-6.51
Resultados da auditoria ao Fundo de Garantia relativo às Acções Externas	6.52-6.55

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

6.1. Este capítulo apresenta a apreciação específica efectuada pelo Tribunal relativamente ao grupo de políticas Investigação e Outras Políticas Internas, que inclui os seguintes domínios de intervenção: 01 — Assuntos Económicos e Financeiros, 02 — Empresa, 03 — Concorrência, 08 — Investigação, 09 — Sociedade da Informação e Meios de Comunicação, 10 — Investigação Directa, 12 — Mercado Interno, 15 — Educação e Cultura, 16 — Comunicação, 18 — Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça, e 20 — Comércio. Posteriormente, são apresentados os resultados das auditorias recorrentes do Tribunal ao Fundo de Garantia relativo às Acções Externas ⁽¹⁾. O **quadro 6.1** dá as informações principais sobre as actividades abrangidas e as despesas em 2010.

Quadro 6.1 — Investigação e Outras Políticas Internas — informações principais para 2010

(milhões de euros)

Título do orçamento	Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos	Modalidade de gestão
8	Investigação	Despesas administrativas	308	Centralizada directa
		7.º PQ	2 981	Centralizada directa
		7.º PQ Euratom	318	Centralizada indirecta
		Conclusão de programas-quadro anteriores (PQ)	848	Centralizada directa
		Programa de investigação do Fundo de Investigação do Carvão e do Aço	51	Centralizada directa
		4 506		
9	Sociedade da Informação e Meios de Comunicação	Despesas administrativas	137	Centralizada directa
		7.º PQ	1 226	Centralizada directa
		Conclusão de programas-quadro anteriores (PQ)	160	Centralizada directa
		Meios de Comunicação	111	Centralizada directa
		PIC e outros	152	Centralizada directa
		1 786		
15	Educação e Cultura	Despesas administrativas	122	Centralizada directa
		Aprendizagem ao longo da vida, incluindo o multilinguismo	1 223	Centralizada indirecta
		Desenvolvimento da cooperação cultural na Europa	47	Centralizada indirecta
		Incentivo e promoção da cooperação no domínio da juventude e dos desportos	145	Centralizada indirecta
		Promoção da cidadania europeia	35	Centralizada indirecta
		1 572		

⁽¹⁾ O Regulamento (CE, Euratom) n.º 480/2009 do Conselho, de 25 de Maio de 2009, que institui um Fundo de Garantia relativo às acções externas (JO L 145 de 10.6.2009, p. 10) estipula, nos seus considerandos, que a gestão financeira do Fundo de Garantia está sujeita a controlos do Tribunal de Contas, de acordo com o procedimento acordado pelo Tribunal de Contas, a Comissão e o Banco Europeu de Investimento.

(milhões de euros)

Título do orçamento	Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos	Modalidade de gestão
18	Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça	Despesas administrativas	63	Centralizada directa
		Solidariedade — Fronteiras externas, regresso, política de vistos e livre circulação de pessoas	276	Partilhada/Centralizada directa
		Fluxos migratórios — políticas comuns de imigração e asilo	156	Partilhada/Centralizada directa
		Direitos fundamentais e cidadania	51	Centralizada directa
		Segurança e protecção das liberdades	123	Centralizada directa
		Justiça penal e justiça civil	54	Centralizada directa
		Prevenção e informação em matéria de droga	18	Centralizada directa
		Estratégia política e coordenação	4	Centralizada directa
		745		
2	Empresa	Despesas administrativas	112	Centralizada directa
		Competitividade, política industrial, inovação e espírito empresarial	75	Centralizada directa/Centralizada indirecta através da EACI
		Mercado interno dos bens e políticas sectoriais	114	Centralizada directa
		7.º PQ — Cooperação — espaço e segurança	357	Centralizada directa
		658		
10	Investigação Directa	Pessoal, custos de funcionamento e investimentos	345	Centralizada directa
		7.º PQ	44	Centralizada directa
		Obrigações históricas resultantes das actividades nucleares	22	Centralizada directa
		Conclusão de programas-quadro anteriores (PQ) e outras actividades	27	Centralizada directa
		438		
1	Assuntos Económicos e Financeiros	Despesas administrativas	66	Centralizada directa
		União económica e monetária	12	Centralizada directa
		Questões económicas e financeiras internacionais	101	Centralizada directa
		Operações e instrumentos financeiros	110	Centralizada directa/gestão conjunta com o FEI/centralizada indirecta através do FEI
		289		
16	Comunicação	Despesas administrativas	114	Centralizada directa
		Comunicação e meios de comunicação social	34	Centralizada directa
		Comunicação ao nível local	35	Centralizada directa
		Instrumentos de análise e de comunicação	23	Centralizada directa
		206		

(milhões de euros)

Título do orçamento	Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos	Modalidade de gestão
3	Concorrência	Despesas administrativas	92	Centralizada directa
		Cartéis, política antitrust e liberalização	0	Centralizada directa
			92	
20	Comércio	Despesas administrativas	68	Centralizada directa
		Política comercial	9	Centralizada directa/gestão conjunta com as OI
			77	
12	Mercado Interno	Despesas administrativas	60	Centralizada directa
		Estratégia política e coordenação da Direcção-Geral do Mercado Interno	11	Centralizada directa
			71	

Total das despesas administrativas	1 487
<i>Programas-quadro (PQ)</i>	5 643
<i>Aprendizagem ao longo da vida, incluindo o multilinguismo</i>	1 223
<i>Outras despesas operacionais</i>	2 087
Total das despesas operacionais	8 953
Das quais: — adiantamentos ⁽¹⁾	6 404
— pagamentos intermédios/finais ⁽²⁾	2 549
Total dos pagamentos do exercício	<u>10 440</u>
Total das autorizações do exercício	<u>12 169</u>

⁽¹⁾ Os adiantamentos ao abrigo do 7.º Programa-Quadro (2007-2013) e do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida ascenderam a 3 166 milhões de euros e a 1 139 milhões de euros, respectivamente.

⁽²⁾ Os pagamentos intermédios/finais ao abrigo do 7.º Programa-Quadro (2007-2013) e do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida ascenderam a 1 442 milhões de euros e a 83 milhões de euros, respectivamente

Fonte: Contas Anuais da União Europeia relativas ao exercício de 2010.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Características específicas do grupo de políticas

6.2. Os principais programas incluídos neste grupo de políticas são os programas-quadro de investigação e desenvolvimento tecnológico, que representam 63 % do total das despesas operacionais (5 643 milhões de euros), e o Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida (PALV), que equivale a 14 % (1 223 milhões de euros).

Programas-Quadro de Investigação

6.3. A política de investigação procura fomentar o investimento na investigação e a transição para uma economia do conhecimento. Visa também reforçar a base científica e técnica do Espaço Europeu de Investigação ⁽²⁾, aumentar a excelência da investigação na Europa e maximizar os benefícios da cooperação internacional. Na sua maioria, os pagamentos relativos à política de investigação são efectuados ao abrigo dos 6.º e 7.º Programas-Quadro (6.º PQ e 7.º PQ ⁽³⁾) plurianuais, que dispõem de uma multiplicidade de regimes de financiamento para apoiar várias áreas temáticas e tipos de projectos.

6.4. Os programas-quadro são maioritariamente executados pela Comissão na modalidade de gestão centralizada directa. As despesas de investigação são, cada vez mais, executadas na modalidade de gestão centralizada indirecta, através de agências de execução e de empresas comuns ⁽⁴⁾.

6.5. As actividades apoiadas pelos programas-quadro são executadas por um grande número de entidades públicas e privadas em vários Estados-Membros ou países terceiros associados aos programas-quadro. Os beneficiários podem ser centros de investigação, universidades, particulares, sociedades comerciais ou administrações públicas. Geralmente, os beneficiários formam um consórcio de parceiros, com base numa convenção de subvenção com a Comissão. No âmbito do 7.º PQ, cada projecto conta com a participação de, em média, seis parceiros, embora este número possa ir até aos 64, consoante o regime de financiamento.

⁽²⁾ O Espaço Europeu de Investigação é composto por todas as actividades, programas e políticas europeus de investigação e desenvolvimento que envolvam uma perspectiva transnacional. Em conjunto, aumentam as possibilidades de circulação, concorrência e cooperação além-fronteiras de investigadores, instituições de investigação e empresas.

⁽³⁾ O 7.º Programa-Quadro reúne, sob um tecto comum, todas as iniciativas da UE no domínio da investigação, desempenhando um papel crucial na concretização dos objectivos do crescimento, da competitividade e do emprego. De igual modo, é um pilar fundamental do Espaço Europeu de Investigação.

⁽⁴⁾ As empresas comuns da União Europeia envolvidas na gestão dos Programas-Quadro de Investigação são: Empresa Comum Europeia para o ITER e o Desenvolvimento da Energia de Fusão, Empresa Comum Clean Sky, Empresa Comum Artemis, Empresa Comum para a execução da iniciativa tecnológica conjunta sobre medicamentos inovadores, Empresa Comum ENIAC e Empresa Comum Pilhas de Combustível e Hidrogénio. As agências de execução da União Europeia envolvidas na gestão dos Programas-Quadro de Investigação são: Agência de Execução para a Competitividade e a Inovação, Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura, Agência de Execução para a Investigação e Agência Executiva do Conselho Europeu de Investigação.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.6. Os potenciais beneficiários respondem a convites à apresentação de propostas de projectos, sendo os projectos aprovados seleccionados para co-financiamento. Uma vez celebrada a convenção de subvenção (ou adoptada uma decisão da Comissão), os pagamentos são efectuados sob a forma de adiantamentos, seguidos de pagamentos intermédios e finais que correspondem ao reembolso das despesas com base nas declarações de custos apresentadas pelos beneficiários.

6.7. O principal risco de ocorrência de irregularidades é a possibilidade de os beneficiários incluírem custos inelegíveis nas suas declarações, que podem não ser detectados e corrigidos pelos sistemas de supervisão e de controlo da Comissão antes do reembolso. O risco é agravado pela complexidade das regras para o cálculo dos custos elegíveis e pela exigência de os beneficiários afectarem aos projectos despesas de pessoal e custos indirectos, ao mesmo tempo que são deduzidas diversas despesas consideradas inelegíveis para co-financiamento pela UE, como o IVA.

Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida

6.8. O Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida tem como objectivo permitir que as pessoas participem, em todas as fases da sua vida, em experiências de aprendizagem, visando também o desenvolvimento do sector da educação e da formação na Europa. Este programa é composto por quatro sub-programas: Erasmus (ensino superior), Leonardo da Vinci (ensino e formação profissional), Grundtvig (ensino de adultos) e Comenius (ensino escolar). Três quartos do orçamento do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida são executados segundo o princípio da gestão centralizada indirecta por 40 agências nacionais nos países participantes, designadas e controladas pelas autoridades nacionais, geralmente os ministérios da Educação. As agências nacionais ⁽⁵⁾ têm a função de gerir os muitos, mas relativamente reduzidos, montantes pagos sob a forma de subvenções.

6.9. Neste domínio, os financiamentos consistem, sobretudo, em adiantamentos concedidos às agências nacionais e em contribuições trimestrais para os seus custos de funcionamento. Os primeiros adiantamentos são pagos após a assinatura de um contrato e a aprovação de um programa de trabalho. No caso dos segundo e terceiro adiantamentos, a Comissão efectua os pagamentos com base numa declaração da agência nacional competente que atesta que pelo menos 70 % dos fundos já adiantados foram desembolsados. Estes adiantamentos acumulam-se normalmente até atingirem 100 % do montante máximo autorizado.

⁽⁵⁾ As agências nacionais são estruturas criadas a nível nacional para gerir a execução do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida nos Estados-Membros. São dotadas de personalidade jurídica e regem-se pela legislação em vigor no Estado-Membro em causa. São responsáveis pela gestão das componentes descentralizadas do programa, nomeadamente pela avaliação, selecção e gestão de projectos.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.7. A Comissão partilha o entendimento do Tribunal de que a complexidade das regras é uma das principais fontes de erros relacionados com a elegibilidade das declarações de custos. Nesta matéria, a Comissão adoptou uma decisão em 24 de Janeiro de 2011 que contém três medidas para simplificar a execução do programa-quadro. Esta decisão permite que os beneficiários apliquem os seus habituais métodos contabilísticos ao solicitarem o reembolso dos custos médios de pessoal (que constituem um dos erros mais comuns referidos pelo Tribunal de Contas), e prevê a possibilidade de usarem pagamentos fixos para o reembolso de proprietários-administradores das PME. Espera-se que estas opções conduzam a uma percentagem inferior de erros.

Além disso, a estratégia antifraude da Comissão [COM(2011) 376-2 final] refere os riscos das declarações de custos apresentadas pelos beneficiários e propõe várias acções para a detecção/correção da fraude (incluindo a formação).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.10. As agências nacionais estabelecem convenções de subvenção com os organismos participantes ⁽⁶⁾ e pagam-lhes adiantamentos (80 % a 100 %, consoante o tipo de programa). Os principais riscos que se colocam à legalidade e regularidade prendem-se com a possibilidade de os vários pagamentos de subvenções a professores e alunos estarem incorrectos ou de os custos declarados pelos beneficiários serem sobrestimados ou não justificados. Corre-se ainda o risco de estes erros permanecerem por detectar.

Âmbito e método de auditoria

6.11. A abordagem e a metodologia globais de auditoria do Tribunal são descritas no **anexo 1.1, parte 2**. No que se refere à auditoria do grupo de políticas Investigação e Outras Políticas Internas, são de salientar os seguintes aspectos específicos:

- a auditoria consistiu no exame de uma amostra de 150 pagamentos, 61 dos quais pagamentos intermédios ou finais no âmbito do 6.º PQ e do 7.º PQ, 10 adiantamentos às agências nacionais no âmbito do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida, 36 adiantamentos no âmbito do 6.º PQ e do 7.º PQ e 43 pagamentos cobrindo todas as outras medidas incluídas neste grupo de políticas ⁽⁷⁾,
- no caso dos programas-quadro de investigação, a avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo da Comissão, igualmente baseada nos 97 pagamentos ⁽⁸⁾ da amostra relativos a esses programas, incluiu:
 - controlos documentais *ex ante*,
 - certificados de auditoria fornecidos por auditores independentes relativos a declarações de custos de projectos,
 - certificação *ex ante* dos métodos de cálculo dos custos utilizados pelos beneficiários,
 - auditorias financeiras *ex post* relativas aos projectos,
 - execução das recuperações e correcções financeiras,

⁽⁶⁾ Os organismos participantes são geralmente universidades, escolas ou estabelecimentos de ensino profissional, que asseguram a gestão dos pagamentos a determinados beneficiários, tais como estudantes ou professores.

⁽⁷⁾ Os 43 pagamentos consistem em 31 adiantamentos, oito pagamentos intermédios e finais, três pagamentos únicos e um pagamento de regularização.

⁽⁸⁾ 61 pagamentos intermédios ou finais e 36 adiantamentos no âmbito do 6.º PQ e do 7.º PQ.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- no domínio das Outras Políticas Internas, a avaliação dos sistemas incidiu sobre os sistemas de supervisão e de controlo do programa Erasmus em 10 Estados-Membros, incluindo:
 - os controlos primários realizados pelas agências nacionais,
 - os controlos secundários efectuados pelas autoridades nacionais para oferecer garantias e sustentar a declaração anual *ex post*,
 - os procedimentos seguidos em três estabelecimentos de ensino superior de cada um dos Estados-Membros, baseada também numa amostra de 10 pagamentos feitos a estudantes e/ou professores por cada estabelecimento de ensino superior,
 - as auditorias *ex post* realizadas por auditores privados em nome da Comissão,
 - o sistema de acompanhamento utilizado pela Comissão para dar seguimento às reservas,
- a auditoria ao Fundo de Garantia centrou-se na conformidade com o acordo celebrado entre a Comissão e o BEI para a gestão de activos do Fundo, bem como nos procedimentos de acompanhamento da Comissão. Foi igualmente analisado o trabalho realizado por um gabinete de auditoria privado,
- o exame das tomadas de posição da Comissão abrangeu os relatórios anuais de actividades dos Directores-Gerais da DG Investigação e Inovação (RTD), da DG Sociedade da Informação e *Media* (INFSO), da DG Empresas e Indústria (ENTR), da DG Educação e Cultura (EAC) e de duas agências de execução: a Agência Executiva do Conselho Europeu de Investigação e a Agência de Execução para a Investigação.

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

6.12. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 6.1**. Os testes efectuados pelo Tribunal à sua amostra de operações revelaram que 39 % estavam afectadas por erros. O Tribunal estima que a taxa de erro mais provável se situe em 1,4 %⁽⁹⁾. No entanto, o Tribunal constatou um nível e uma frequência significativos de erros nos pagamentos intermédios e finais do 6.º PQ e do 7.º PQ.

⁽⁹⁾ O Tribunal calcula a sua estimativa de erro a partir de uma amostra estatística representativa. O valor referido é a melhor estimativa (conhecida por erro mais provável). O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95 %, que a taxa de erro na população se situe entre 0,6 % e 2,1 % (limites inferior e superior de erro, respectivamente).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.13. O Tribunal constatou que, no total, 58 operações da amostra de 150 apresentavam erros. A maioria dos pagamentos intermédios e finais afectados por erros (48 em 51) dizia respeito ao 6.º PQ e ao 7.º PQ. Em 37 casos, esses erros referiam-se ao reembolso de custos inelegíveis ou incorrectamente declarados relativos a projectos financiados pelos programas-quadro de investigação. Estes resultados são coerentes com as reservas emitidas pelos Directores-Gerais da DG RTD e da DG ENTR sobre o nível significativo de erros nas subvenções do 6.º PQ (ver **anexo 6.3**). Tal como sucedeu nos últimos três anos, a origem de erros mais comum continua a ser o cálculo incorrecto das despesas de pessoal e dos custos indirectos. Outros tipos de erros detectados incluíam impostos indirectos inelegíveis, a aplicação incorrecta do método de cálculo da depreciação de activo não corrente⁽¹⁰⁾ e a subdeclaração, ou não declaração em absoluto, dos juros gerados por pré-financiamentos depositados em contas bancárias. O exemplo 6.1 ilustra o tipo de constatações atrás mencionadas. Seis operações relativas a Outras Políticas Internas, além da Investigação, foram afectadas por erros, que incluíam o reembolso de custos inelegíveis e erros relativos ao registo das horas de trabalho.

Exemplo 6.1

Custos inelegíveis e incorrectamente calculados

Um beneficiário responsável pela gestão de um projecto no âmbito do 6.º PQ declarou despesas gerais utilizando uma taxa fixa baseada em custos directos com pessoal. Na sequência de uma auditoria *ex post* realizada em 2007, o beneficiário alterou a sua metodologia de afectação das despesas gerais sem aplicar integral e correctamente as recomendações dos auditores *ex post*. Os erros e incoerências detectados durante a auditoria do Tribunal resultaram numa sobredeclaração de 731 652 euros.

O beneficiário pediu também o reembolso de ajudas de custo e impostos indirectos inelegíveis, além de ter imputado os custos de equipamento informático ao projecto sem aplicar as suas práticas contabilísticas normais para efeitos de depreciação. Estes procedimentos deram origem a uma sobredeclaração de 10 079 euros.

Globalmente, a taxa de erro, líquida de subdeclaração das despesas de pessoal, correspondeu a 13 % dos custos declarados.

EFICÁCIA DOS SISTEMAS

6.14. Os resultados do exame dos sistemas são resumidos no **anexo 6.2**. O Tribunal constatou que os sistemas foram parcialmente eficazes para garantir a regularidade das operações.

⁽¹⁰⁾ Em termos gerais, as constatações sobre a regularidade das operações são coerentes com os resultados das auditorias representativas efectuadas pela Comissão (ver ponto 6.32).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.13. A Comissão partilha o entendimento do Tribunal de que a origem dos erros mais comum das declarações de custos dos beneficiários relativas a pagamentos intermédios e finais continua a ser o cálculo incorrecto das despesas de pessoal e dos custos indirectos. A Comissão tomou medidas neste domínio para fazer face a esse risco (ver ponto 6.7).

Exemplo 6.1

Custos inelegíveis e incorrectamente calculados

A Comissão está a usar o princípio do contraditório habitual com o beneficiário.

O beneficiário informou a Comissão de que não concorda com algumas das conclusões do Tribunal, nomeadamente no que respeita ao cálculo da taxa das despesas gerais. A Comissão solicitou informações adicionais ao beneficiário para poder decidir se necessita de fazer ajustamentos financeiros e qual o montante.

Programas-Quadro de Investigação

Controlos documentais ex ante

6.15. Os controlos documentais *ex ante* têm como objectivo verificar a regularidade dos pagamentos e garantir a conformidade com os requisitos contratuais antes de o pagamento ser efectuado. Em sintonia com os esforços desenvolvidos pela Comissão para simplificar tanto quanto possível os seus procedimentos de controlo *ex ante* e, com isso, facilitar o processamento dos pagamentos, estes controlos documentais limitam-se, frequentemente, a garantir o cumprimento dos requisitos administrativos formais e o cálculo correcto dos valores incluídos nas declarações de custos dos beneficiários.

6.16. A auditoria à amostra de 97 pagamentos no âmbito dos programas-quadro de investigação revelou, em 47 casos, algumas insuficiências nos controlos documentais *ex ante*, que, contudo, não são consideradas significativas ⁽¹⁾.

6.17. O Tribunal observou igualmente que, pese embora a realização de controlos documentais *ex ante* pormenorizados ⁽¹²⁾ nos casos de dúvida sobre a elegibilidade dos custos declarados, a maioria dos controlos efectuados limitou-se à verificação aritmética das declarações de custos, mesmo quando existiam provas de que os custos declarados não cumpriam os requisitos de elegibilidade (ver exemplo 6.2).

Exemplo 6.2

Insuficiências nos controlos *ex ante*

O beneficiário de um projecto do 6.º PQ calculou as despesas de pessoal a atribuir ao projecto na base das tarifas horárias médias orçamentadas de três categorias de pessoal: engenheiro superior, engenheiro científico e técnico.

A repetição do cálculo das despesas de pessoal com base na remuneração horária real permitiu detectar uma divergência significativa na remuneração horária, que esteve na origem de uma sobredeclaração de 65 185 euros num total declarado de despesas de pessoal de 508 452 euros.

Apesar de a documentação mostrar claramente que o beneficiário estava a utilizar remunerações horárias médias, a Comissão não questionou o montante declarado.

⁽¹⁾ Tipo de insuficiências observadas: autorização da data de início do projecto sem pedido por escrito do beneficiário antes da celebração da convenção de subvenção, comunicação tardia da decisão de financiamento da Comissão aos candidatos preteridos e ausência de controlo dos juros gerados pelo pré-financiamento.

⁽¹²⁾ Estes controlos documentais *ex ante* pormenorizados passam por solicitar e examinar a documentação comprovativa.

6.15. *As verificações que podem ser realizadas ex ante são necessariamente limitadas e é por isso que existe um programa de auditorias ex post. O sistema de controlo deve ser considerado na sua globalidade.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.18. Quanto aos atrasos nos pagamentos, o Tribunal observou uma melhoria geral em relação ao exercício anterior. No entanto, em determinados programas específicos do programa-quadro, como o programa «Pessoas», o tempo médio necessário para efectuar os pagamentos intermédios e finais está ainda acima da meta definida pela Comissão. Na amostra do Tribunal dos pagamentos intermédios ou finais do 6.º PQ ou 7.º PQ, nove de 61 pagamentos foram efectuados com atraso. O Tribunal observou igualmente suspensões de pagamentos anormais⁽¹³⁾. Por exemplo, um pagamento relativo ao período de declaração 2005-2006 foi suspenso por 1 280 dias, devido principalmente a uma questão relacionada com o estatuto de um dos beneficiários do contrato. O pagamento foi finalmente efectuado em Outubro de 2010.

Certificados de auditoria relativos a declarações de custos

6.19. As convenções de subvenção estipulam que as declarações de custos dos beneficiários devem ser acompanhadas por um certificado de auditoria emitido por um auditor independente. O auditor deve confirmar a exactidão, a realidade e a elegibilidade dos custos declarados, o montante dos juros gerados pelo pré-financiamento e quaisquer outras receitas do projecto. Estes certificados de auditoria são um controlo essencial no âmbito do 6.º PQ e do 7.º PQ.

6.20. Enquanto, no 6.º PQ, a apresentação de um certificado de auditoria era, em princípio, obrigatória no final de cada período de declaração, no 7.º PQ os beneficiários apenas são obrigados a apresentar os certificados de auditoria se o financiamento da UE for igual ou superior a 375 000 euros⁽¹⁴⁾. A Comissão estima que, no conjunto do 7.º PQ, mais de 80 % das participações ficarão abaixo deste limiar. Embora reduza a carga administrativa sobre os beneficiários, esta alteração aumenta também o risco de, nas subvenções abaixo do limiar, os erros não serem detectados atempadamente.

6.21. Nas 33 declarações de custos auditadas a nível do beneficiário para as quais foi previsto um certificado, o Tribunal comparou-o com os resultados da sua própria auditoria, tendo detectado erros em 27 casos objecto de uma opinião sem reservas por parte do auditor independente. Em 14 dos casos, os erros tiveram um impacto financeiro significativo (acima de 2 %) e/ou decorriam de um método de cálculo dos custos não conforme com as regras aplicáveis. Nos casos com um impacto financeiro significativo, as Direcções-Gerais da Comissão (excepto a DG ENTR) não comunicam formalmente com os auditores externos, exprimindo as suas opiniões e solicitando explicações quando se verifica uma evidente falta de fiabilidade do certificado emitido.

⁽¹³⁾ A Comissão pode suspender um pagamento informando o beneficiário por escrito da não aprovação do relatório ou da factura/pedido de pagamento, indicando as razões para tal (por exemplo, dando conta que a documentação comprovativa está incompleta).

⁽¹⁴⁾ Valor cumulativo para todos os pagamentos feitos anteriormente a um beneficiário, no âmbito de um determinado projecto, para os quais não tenha sido apresentado um certificado.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.18. A Comissão congratula-se com a avaliação positiva dos progressos realizados em matéria de pagamentos. Esta questão está a ser permanentemente acompanhada pelos serviços da Comissão, especialmente desde a Comunicação da Comissão de Abril de 2009 que estabeleceu metas na sequência dos prazos fixados no Regulamento Financeiro.

Os pagamentos são apenas efectuados quando as declarações de custos apresentadas pelos beneficiários estão completas e permitem à Comissão avaliar o cumprimento das normas. Quando tal não acontece, a Comissão tem a obrigação de suspender os pagamentos.

Esta suspensão é sempre anulada quando o beneficiário entrega a documentação em falta ou a informação específica solicitada pela Comissão.

O caso relatado pelo Tribunal é um caso extremo e não reflecte os moldes normais de funcionamento da Comissão.

6.20. No 7.º Programa-Quadro, a autoridade legislativa decidiu reduzir o peso burocrático suportado pelos beneficiários no que se refere à obrigação de apresentação dos certificados de auditoria, de modo a aumentar a atractividade do Programa-Quadro para a Investigação da UE.

Mais ainda, este aspecto devia ser visto em conjunto com a estratégia geral de auditoria do 7.º Programa-Quadro.

6.21. Está em curso um processo formal de apresentação de observações que solicita aos beneficiários auditados que informem os seus auditores responsáveis pela certificação das conclusões das auditorias da Comissão e os remetam para os requisitos de elegibilidade e as interpretações disponibilizados ao público.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.22. Em consonância com as constatações do exercício anterior, este controlo continua a ser apenas parcialmente eficaz.

Certificação ex ante dos métodos de cálculo dos custos utilizados pelos beneficiários no âmbito do 7.º PQ

6.23. As condições gerais da convenção de subvenção do 7.º PQ introduziram dois tipos de certificados *ex ante* dos métodos de cálculo dos custos: o certificado sobre os custos médios de pessoal (CoMAV) ⁽¹⁵⁾ e o certificado sobre os métodos de cálculo das despesas de pessoal e custos indirectos (CoM) ⁽¹⁶⁾.

6.24. Estes certificados visam promover a utilização de metodologias correctas por parte dos beneficiários para calcular as despesas de pessoal e os custos indirectos, assegurar aos beneficiários que a metodologia que utilizam cumpre os requisitos da convenção de subvenção do 7.º PQ e reduzir os encargos administrativos dos beneficiários, dispensando-os da obrigação de apresentar certificados para os pedidos de pagamentos intermédios.

6.25. No final de Dezembro de 2010, apenas 16 beneficiários de uma população estimada de 500 receberam aprovação para um certificado CoM e apenas 36 beneficiários de uma população estimada de 4 000 receberam aprovação para um certificado CoMAV. As reduzidas taxas de participação/aceitação são decepcionantes, comprometendo os esforços da Comissão para simplificar os procedimentos.

⁽¹⁵⁾ Facultativo para qualquer beneficiário que pretenda declarar custos médios de pessoal nas suas declarações de custos. Em 24 de Janeiro de 2011, a Comissão adoptou novos critérios para a utilização dos custos médios de pessoal. Assim, os beneficiários deixaram de ser obrigados a apresentar um certificado dos custos médios de pessoal para aprovação como condição prévia para a elegibilidade das despesas de pessoal. No entanto, o certificado dos custos médios de pessoal mantém-se opcional, oferecendo aos beneficiários a possibilidade de obterem uma garantia prévia da compatibilidade da metodologia utilizada com as regras do 7.º PQ.

⁽¹⁶⁾ Facultativo para um número limitado de beneficiários de várias subvenções que preenchem determinados critérios de elegibilidade.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.22. Embora os certificados de auditoria do 6.º Programa-Quadro não tenham assegurado o nível de segurança inicialmente previsto, este controlo *ex ante* constituiu um contributo significativo para a redução das taxas de erros do 6.º Programa-Quadro em comparação com o 5.º Programa-Quadro.

No 7.º Programa-Quadro, a abordagem com base em «procedimentos acordados» deve permitir menos erros de interpretação das regras de elegibilidade.

A Comissão desenvolveu uma estratégia para garantir que os auditores responsáveis pela certificação compreendem plenamente os requisitos e disposições relativos a subvenções. Esta estratégia inclui designadamente notas de orientação exaustivas para além da base jurídica e dos documentos de execução.

6.25. A Comissão reconheceu que os critérios de aceitação para a obtenção da certificação dos métodos de cálculo dos custos são demasiado restritivos para a maioria dos beneficiários ⁽¹⁾.

A Comissão introduziu uma simplificação substancial para facilitar a utilização de custos médios de pessoal no âmbito do quadro jurídico geral já existente.

Na generalidade, porém, a experiência decepcionante com a certificação *ex ante* dos métodos de cálculo dos custos será tida em consideração aquando da elaboração das normas para o próximo período de financiamento.

⁽¹⁾ COM(2010) 187 de 29 de Abril de 2010 – Simplificar a execução dos programas-quadro de investigação.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.26. Os trabalhos do Tribunal incluíram uma análise do processo de certificação da Comissão. Não foram observadas excepções. Os controlos da Comissão foram aplicados como previsto.

6.27. Os pedidos de certificados dos métodos de cálculo incluem um «relatório sobre as constatações factuais», emitido por um auditor independente com base em «procedimentos acordados» para verificar a exactidão das informações apresentadas pelos beneficiários. O relatório sobre as constatações factuais do auditor independente deverá dar garantias à Comissão de que o beneficiário cumpre os critérios de obtenção da certificação. No caso dos dois beneficiários visitados no local, o Tribunal observou excepções que punham em causa a confiança que a Comissão pode depositar nesses relatórios⁽¹⁷⁾.

6.28. As diminutas taxas de aceitação e o facto de terem sido identificadas insuficiências nos relatórios apresentados pelo auditor independente indicam que este procedimento, em princípio adequado, teve uma eficácia limitada.

Estratégia de auditoria ex post da Comissão

6.29. O elemento principal do sistema de controlo da Comissão para garantir a conformidade dos custos declarados com os requisitos de elegibilidade é o seu programa de auditorias financeiras *ex post* aos beneficiários.

6.30. No essencial, a estratégia de auditoria *ex post* do 7.º PQ (2009-2016) abrange auditorias seleccionadas de forma aleatória e concebidas para determinar uma taxa de erro representativa de toda a população e «auditorias correctivas» que incidem em domínios de risco⁽¹⁸⁾. A cobertura das despesas pelas auditorias *ex post* e o valor dos custos inelegíveis identificados aumentaram significativamente de 2009 para 2010 (ver **quadro 6.2**). No geral, a estratégia *ex post* instituída pela Comissão foi considerada eficaz, embora possa ainda ser melhorada no que se refere às taxas de erro residuais e à confiança no trabalho realizado pelos auditores externos.

⁽¹⁷⁾ O Tribunal observou que, num dos casos, as despesas de pessoal e os custos indirectos incluíam custos inelegíveis de acordo com os critérios do 7.º PQ ou que os custos médios de pessoal não eram, efectivamente, calculados segundo a metodologia apresentada pelo beneficiário. No outro caso, o auditor externo certificou que os procedimentos de auditoria foram realizados relativamente a uma subvenção específica quando, na verdade, os trabalhos de auditoria se basearam noutra amostra.

⁽¹⁸⁾ Por exemplo, no domínio das auditorias correctivas, a DG INFSO desenvolveu elaborados métodos de auditoria baseados no risco, assentes numa recolha de dados inteligente, na avaliação do risco e em procedimentos de auditoria direccionados para riscos específicos. Em 2010, as auditorias baseadas no risco da DG INFSO tiveram uma taxa de erro média de 30 %.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.27. *Num dos casos mencionados pelo Tribunal, a Comissão está a acompanhar a questão em conjunto com o beneficiário e irá tomar medidas adequadas. No outro caso, a Comissão, antes de aprovar o certificado, obteve informação adicional sobre a fiabilidade da demonstração financeira formal, não se baseando simplesmente nela. Por conseguinte, a questão referida pelo Tribunal é de natureza formal e não afecta a fiabilidade da aprovação dos métodos de cálculo dos custos.*

Quadro 6.2 — Aplicação da estratégia de auditoria ex post da Comissão

	2010		2009	
	6.º PQ	7.º PQ	6.º PQ	7.º PQ
Número de auditorias	2 323	349	1 906	16
Valor dos custos declarados auditados (em milhões de euros)	2 183	111	1 807	2
Valor dos custos inelegíveis identificados (em milhões de euros)	91	5	69	—
Fundos da Comissão a recuperar (em milhões de euros)	45	4	33	—

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Taxas de erro residuais

6.31. Dado que os Directores-Gerais apresentam uma declaração de fiabilidade sobre as diferentes componentes do orçamento do 7.º PQ, cada serviço da Comissão utiliza a sua própria amostra e, conseqüentemente, indica uma taxa de erro representativa. A taxa de erro representativa de cada Direcção-Geral é a base de cálculo da taxa de erro residual⁽¹⁹⁾, que constitui uma base importante da Declaração de Fiabilidade anual.

6.32. O cálculo da taxa de erro residual baseia-se no pressuposto de que todos os erros detectados, incluindo os sistemáticos, serão corrigidos. A Comissão não garante de forma sistemática que as declarações de custos apresentadas novamente estejam corrigidas, pelo que a confiança oferecida pela taxa de erro residual é limitada (ver exemplo 6.1).

Utilização dos trabalhos dos auditores externos

6.33. As auditorias são efectuadas por auditores da Comissão ou por gabinetes de auditoria externos sob a sua supervisão. No final de 2010, no âmbito do 6.º PQ e do 7.º PQ, os auditores externos realizaram 73 % (921 de um total de 1 267) das auditorias encerradas da DG RTD e 76 % (431 de um total de 568) das auditorias encerradas da DG INFSO.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.31. *No intuito de apoiar devidamente a declaração de fiabilidade (DAS) do Director-Geral, a Comissão estabeleceu uma fórmula de cálculo da taxa de erro representativa e residual que é aplicada de uma forma homogénea pelos serviços da Comissão e pelas agências de execução.*

Não é a única informação destinada à declaração de fiabilidade, mas é uma das mais importantes para este fim.

6.32. *A taxa de erro residual da Comissão é fiável e baseia-se em diversos valores resultantes do sistema de controlo existente — principalmente a estratégia de auditoria — e nos resultados da extrapolação.*

No que se refere ao controlo das declarações de custos apresentadas novamente, a Comissão criou um sistema que inclui verificações da plausibilidade e exaustividade e, se necessário, executa auditorias de acompanhamento para garantir que quaisquer erros sistemáticos são, de facto, corrigidos pelos beneficiários. Neste domínio, e uma vez que os procedimentos de extrapolação baseados em percentagens fixas já estão disponíveis (desde Dezembro de 2009) e são amplamente usados pelos contratantes, a necessidade de auditorias de acompanhamento passou a ser substancialmente limitada.

Numa perspectiva plurianual, o sistema existente assegura, por conseguinte, que a taxa de erro residual é fiável.

A título de exemplo do funcionamento deste sistema, a DG Investigação e Inovação recuperou 14,51 milhões de EUR até 31 de Março de 2011.

⁽¹⁹⁾ Ou seja, o nível de erros que permanecem por detectar e, portanto, por corrigir.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.34. A utilização dos trabalhos de outros auditores constitui uma prática de auditoria geralmente aceite. As normas internacionais de auditoria geralmente aceites foram elaboradas para garantir um entendimento comum quanto aos princípios gerais subjacentes. A Comissão criou diversos procedimentos visando garantir a fiabilidade dos resultados das auditorias externas. Um dos riscos principais é o de os trabalhos de auditoria realizados pelos auditores externos não serem suficientes ou adequados, ficando os erros por detectar nas declarações de custos. Para minimizar esse risco, as normas exigem a realização de análises periódicas da qualidade dos métodos de trabalho e dos procedimentos de auditoria, a fim de garantir a total fiabilidade dos relatórios e das constatações de auditoria. Os procedimentos da Comissão não abrangem este aspecto.

Sistemas relacionados com recuperações e correcções financeiras

6.35. Na sequência dos consideráveis esforços envidados pela Comissão em termos de auditorias *ex post*, o montante a recuperar registava, no final de 2010, um aumento significativo face a 2009 (ver **quadro 6.2**). O Tribunal examinou as acções de seguimento pela Comissão aos casos das DAS 2008 e 2009 com um erro quantificável e das auditorias *ex post* por ela efectuadas, tendo constatado que os procedimentos da Comissão eram adequados para garantir a recuperação dos custos inelégíveis.

6.36. Relativamente às sanções contratuais, caso se constate que o beneficiário deturpou a sua declaração de despesas, a Comissão pode rescindir antecipadamente o contrato e/ou impor indemnizações. O Tribunal observou que a Comissão tinha feito uma utilização mais alargada destas medidas correctivas, pelo que, em 2010, os montantes das indemnizações conheceram um aumento significativo (de 223 000 euros no final de 2009 para 1 536 000 euros no final de 2010).

Outras Políticas Internas*Sistemas relativos ao Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida — Erasmus*

6.37. As responsabilidades inerentes ao ambiente de controlo do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida são as seguintes:

- os controlos primários geridos pelas agências nacionais, que incluem a análise dos relatórios finais, os controlos documentais dos elementos de apoio das declarações de custos, os controlos no local, as auditorias *ex post* e as auditorias dos sistemas relativas aos beneficiários recorrentes, tais como as universidades. Compete às agências nacionais enviar à Comissão e às autoridades nacionais um relatório anual que inclua as informações relativas aos controlos primários efectuados,

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.34. *Estão previstas auditorias subcontratadas que serão inteiramente supervisionadas pela Comissão.*

Os auditores externos são seleccionados após um escrutínio minucioso para comprovar que estão a usar uma abordagem única de auditoria numa base pan-europeia. A Comissão disponibiliza-lhes um manual de auditoria e documentos de orientação para tornar coerente a sua abordagem de auditoria e evitar questões relacionadas com a qualidade.

Agentes da Comissão responsáveis pela auditoria acompanham as empresas de auditoria externa em diversas missões de auditoria, garantindo a colaboração nas áreas de planeamento, a realização dos trabalhos de auditoria e a comunicação dos resultados, permitindo assim o acompanhamento dos métodos de trabalhos e dos procedimentos de auditoria das empresas de auditoria externa envolvidas.

Por conseguinte, a Comissão não considera a aplicação simples das normas de auditoria sobre a fiabilidade do trabalho de outros auditores como adequada neste caso.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- os controlos secundários efectuados pelas autoridades nacionais para dar garantia e apoio na elaboração de uma declaração anual *ex post* que ateste a eficácia dos sistemas e dos controlos primários ⁽²⁰⁾,
- os controlos efectuados pela Comissão, principalmente a avaliação das declarações anuais *ex post* e as visitas de controlo dos sistemas, assim como as auditorias financeiras e de supervisão.

6.38. O Tribunal efectuou uma auditoria dos sistemas de dez agências nacionais e das respectivas autoridades nacionais responsáveis pelo Programa Erasmus. Este programa financia a cooperação entre estabelecimentos de ensino superior de toda a Europa e especialmente presta apoio aos estudantes para fazerem parte dos seus estudos (três a 12 meses) noutro país participante. Normalmente, um estudante recebe uma subvenção mensal de 250 a 500 euros, consoante o país. O Programa apoia ainda professores e empresários que pretendam ensinar no estrangeiro por curtos períodos de tempo, bem como a formação de quadros universitários. O programa Erasmus presta igualmente apoio a curtos programas intensivos de estudos, reunindo estudantes e professores de estabelecimentos de ensino superior de pelo menos três países participantes. Globalmente, os sistemas examinados foram considerados parcialmente eficazes para garantir a regularidade das operações.

Controlos primários

6.39. O Tribunal constatou um nível elevado de conformidade às exigências definidas pela Comissão no seu «Guia das Agências Nacionais». Contudo, em oito casos os controlos primários não foram totalmente realizados. Em certos casos não havia provas da realização dos controlos documentais ou tinham sido controlados muito poucos processos de participantes em acções para a mobilidade. No que toca a outros requisitos essenciais dos controlos relativos aos regimes de Aprendizagem ao Longo da Vida, as insuficiências detectadas incluíam a ausência, ou a falta de seguimento, de registos das excepções, uma política de tesouraria que não garantia o depósito de fundos em contas que vençam juros e a apresentação tardia dos relatórios anuais à Comissão.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.39. *A Comissão congratula-se com o facto de o Tribunal ter constatado um elevado nível de cumprimento do Guia das Agências Nacionais por parte destas mesmas agências, o que vem confirmar a avaliação da Comissão.*

A Comissão concorda com o facto de os controlos primários continuarem a ser uma área merecedora de atenção, como confirmou o relatório anual de actividades de 2010, e irá continuar a frisar a importância de se alcançarem os níveis previstos e de se documentar o processo.

⁽²⁰⁾ O n.º 3 do artigo 8.º da Decisão C(2007) 1807 da Comissão estipula que «a autoridade nacional definirá o sistema de controlos secundários, com vista a fornecer uma garantia razoável de que os sistemas e os controlos primários são eficazes. Poderá confiar o desempenho dos controlos secundários a um organismo de controlo externo».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.40. Ao nível dos estabelecimentos de ensino superior, o Tribunal constatou que os sistemas de selecção dos estudantes para participação no Programa Erasmus funcionaram parcialmente em 22 de um total de 27 casos. O principal problema detectado foi a falta de transparência no processo de selecção, nomeadamente critérios de selecção não publicados e documentação inadequada sobre o processo de avaliação. Em 15 dos 30 estabelecimentos de ensino superior visitados, foram efectuados pagamentos incorrectos, por exemplo, pagamentos a estudantes por períodos mais prolongados do que os previstos na convenção de subvenção ou o reembolso de custos inelegíveis.

Controlos secundários

6.41. Os controlos secundários foram realizados de forma satisfatória em sete das 10 autoridades nacionais, tendo um organismo independente de auditoria ou agentes das autoridades nacionais testado exaustivamente a conformidade dos sistemas e controlos primários aplicados pelas agências nacionais em relação às orientações da Comissão. Nas outras autoridades nacionais, os controlos estavam indevidamente documentados ou não existiam provas do seguimento das observações emitidas pela autoridade nacional em causa ou pela Comissão.

6.42. Sete das 10 declarações anuais *ex post* relativas a 2009 foram enviadas à Comissão após o prazo de 30 de Abril de 2010.

Controlos efectuados pela Comissão

6.43. O Tribunal auditou os controlos da Comissão relativos ao Programa Erasmus que se inserem no seu processo de avaliação das declarações *ex post* referentes a 2009. O Tribunal examinou anteriormente este sistema no seu Relatório Anual de 2008 ⁽²¹⁾. Nessa altura, o Tribunal considerou que os procedimentos da Comissão davam uma garantia limitada quanto à qualidade da gestão das despesas e que só em alguns casos a Comissão tinha verificado a realidade e a qualidade dos controlos primários e secundários.

6.44. O Tribunal considera que os procedimentos da Comissão melhoraram desde então. Em 2010, a avaliação da Comissão baseou-se num controlo documental dos sistemas, em visitas a oito Estados-Membros e em auditorias financeiras *ex post* no local a 15 convenções celebradas com agências nacionais. As auditorias dos sistemas realizadas pela Comissão incluíram a verificação da realidade e da qualidade dos controlos primários e secundários.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.40. *No que se refere aos processos de selecção de estudantes ao nível dos estabelecimentos de ensino superior, a Comissão salienta que, dado o cariz da acção em termos de mobilidade «de massa», os requisitos formais devem ser proporcionais e ter em devida conta a situação em termos de procura. Considerando que a Comissão não recebeu quaisquer queixas de estudantes sobre a selecção feita pelos seus estabelecimentos de ensino superior, conclui-se que o sistema funciona bem na sua generalidade.*

No que se refere à duração das estadias dos estudantes por questões de estudo ou estágio, a Comissão salienta que já esclareceu o método de cálculo no Guia das Agências Nacionais de 2011, após as observações do Tribunal relativas à DAS de 2009.

6.41. *A Comissão organiza todos os anos actividades (seminários, actualização de orientações, etc.) para melhorar a compreensão por parte das autoridades nacionais do processo de controlos secundários. A auditoria DAS de 2010 mostra uma melhoria da situação comparativamente com a DAS de 2008, e a Comissão continuará as suas actividades de apoio.*

⁽²¹⁾ Capítulo 9, pontos 9.22-9.24

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.45. Anualmente, a Comissão elabora uma lista de reservas que necessitam de medidas correctivas por parte das autoridades e agências nacionais. Embora, no geral, exista ainda um elevado número de reservas em aberto — em 2010, 28 relativas às autoridades nacionais e 114 relativas às agências nacionais (contra 29 e 146 em 2009, respectivamente) —, a gravidade das reservas diminuiu ⁽²²⁾.

FIABILIDADE DAS TOMADAS DE POSIÇÃO DA COMISSÃO

6.46. Os resultados do exame das tomadas de posição da Comissão são resumidos no **anexo 6.3**. O Tribunal especifica em seguida as observações mais significativas.

6.47. No caso da DG INFSO, o Tribunal observou que, embora a taxa acumulada detectada e as taxas de erro residuais das declarações de custos para as subvenções do 6.º PQ tenham sido de 3,94 % e 2,2 %, respectivamente, foi levantada a reserva quanto à exactidão das declarações de custos do 6.º PQ. Na opinião do Tribunal, a reserva deveria manter-se, visto que não há provas sólidas de que todos os erros detectados tenham sido corrigidos (ver ponto 6.32).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.45. *No que se refere ao número e gravidade das reservas que devem ser objecto de medidas correctivas por parte das agências nacionais e das autoridades nacionais, a Comissão congratula-se com o facto de ambas terem registado uma considerável melhoria de 2009 para 2010, nomeadamente ao nível das agências nacionais.*

6.47. *De acordo com o actual quadro de prestação de contas pela Comissão, a decisão final sobre se se deve ou não formular uma reserva é tomada pelo gestor orçamental delegado. É, por isso, um parecer de gestão baseado na avaliação do risco feita pelo gestor orçamental delegado no seguimento da informação sobre a provável evolução futura disponível no momento da tomada da decisão.*

No quadro do relatório anual de actividades de 2010, o Director-Geral da DG INFSO comunicou à Comissão de modo transparente e pormenorizado as razões pelas quais a reserva relativa à exactidão das declarações de custos no âmbito do 6.º PQ (taxa de erro de 2,2 % no final de 2010) foi levantada. Esta decisão baseou-se numa análise exaustiva de todos os elementos adicionais disponíveis na altura e na simulação da tendência prevista da taxa de erro residual, tendo em conta as auditorias remanescentes em curso no âmbito do 6.º PQ e os exercícios de extrapolação em curso. Em 30 de Junho de 2011, a actualização da simulação com base nos últimos dados disponíveis confirmou que a taxa de erro residual, de acordo com as expectativas, foi reduzida para 2,1 %. Esta taxa de erro deve passar para um nível inferior a 2 % no final do ano, tal como projectado anteriormente. Além disso, caso o impacto financeiro efectivo das conclusões de auditoria (erros que requerem um acompanhamento financeiro) seja tido em conta, a taxa de erro residual passa para 1,6 %, o que é bastante inferior ao nível de materialidade de 2 %. Tal como salientado na resposta da Comissão ao ponto 6.32, o cálculo da taxa de erro residual da Comissão é fiável. A fiabilidade dos dados subjacentes foi verificada com base num número substancial de auditorias de acompanhamento. Tendo em conta o que antecede, não se verificou portanto qualquer necessidade de a DG INFSO manter a reserva em relação com as despesas no quadro do 6.º PQ.

⁽²²⁾ No caso das autoridades nacionais, 13 reservas foram classificadas como «muito importantes» e 14 consideradas «importantes», enquanto, em 2009, três foram consideradas «críticas», 15 «muito importantes» e três «importantes». No que toca às agências nacionais, os números são, respectivamente, uma «crítica», 44 «muito importantes» e 66 «importantes» em 2010, contra 75 «muito importantes» e 35 «importantes» em 2009.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Conclusões

6.48. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que os pagamentos do exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2010 para o grupo de políticas Investigação e Outras Políticas Internas estavam isentos de erros materiais ⁽²³⁾. Contudo, os pagamentos intermédios e finais dos programas-quadro de investigação estavam afectados por erros materiais.

6.49. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que os sistemas de supervisão e de controlo do grupo de políticas Investigação e Outras Políticas Internas foram parcialmente eficazes para garantir a regularidade dos pagamentos.

Recomendações

6.50. O resultado da análise do Tribunal aos progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas em relatórios anuais anteriores (2008 e 2009) é apresentado no **anexo 6.4**.

6.51. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2010, o Tribunal recomenda que a Comissão:

- no domínio dos Programas-Quadro de Investigação: retire ensinamentos das boas práticas do método de auditoria *ex post* baseada no risco aplicado pela DG INFSO para reforçar os seus controlos *ex ante*, com o objectivo de identificar pagamentos com um perfil de risco relativamente elevado e, para continuar a reforçar a fiabilidade dos certificados de auditoria, intensifique as acções de sensibilização junto dos auditores independentes para as regras de elegibilidade das despesas, informando-os activamente sobre casos de não detecção de custos inelegíveis,
- no domínio do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida: continue a salientar a realização dos controlos primários. Mais especificamente, importa garantir que as agências nacionais controlam pelo menos o número mínimo de processos exigido pela Comissão e que todos os controlos estão devidamente documentados.

6.48. A Comissão regista que os pagamentos efectuados em 2010 no grupo de políticas «Investigação e outras políticas internas» estavam isentos de erros materiais.

A Comissão continua a aperfeiçoar o funcionamento da sua arquitectura de controlo plurianual para reduzir os erros registados nos pagamentos intermédios e finais.

6.51.

- a Comissão concorda com as recomendações e está a trabalhar em várias melhorias possíveis dos seus processos, tanto no que se refere ao 7.º Programa-Quadro como ao futuro financiamento do Quadro Estratégico Comum de Financiamento da Investigação e Inovação da UE.
- a Comissão concorda com o facto de os controlos primários continuarem a ser uma área merecedora de atenção, tal como confirmou o relatório anual de actividades de 2010. A Comissão continuará a frisar a importância de se alcançarem os níveis previstos e de se documentar o processo às agências nacionais e continuará a recordar às autoridades nacionais as suas responsabilidades de controlo neste domínio.

⁽²³⁾ Ver pontos 6.12 e 6.13.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

RESULTADOS DA AUDITORIA AO FUNDO DE GARANTIA RELATIVO ÀS ACÇÕES EXTERNAS

6.52. O Fundo de Garantia relativo às Acções Externas ⁽²⁴⁾ (o Fundo) destina-se a reembolsar os credores da União ⁽²⁵⁾ em caso de incumprimento de um beneficiário e a evitar o recurso directo ao orçamento comunitário. A Direcção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros (DG ECFIN) assegura a gestão administrativa do Fundo, enquanto o Banco Europeu de Investimento (BEI) é responsável pela gestão da sua tesouraria.

6.53. Em 31 de Dezembro de 2010, o montante total dos recursos do Fundo elevava-se a 1 347 milhões de euros, em comparação com 1 240 milhões de euros em 31 de Dezembro de 2009. Durante o exercício que está a ser examinado não foram accionadas quaisquer garantias do Fundo.

6.54. O BEI e a Comissão utilizam um índice de referência para examinar a execução anual do Fundo. Em 2010, a rentabilidade da carteira do Fundo elevava-se a 1,06 %, em comparação com um índice de referência de 1,19 %.

6.55. A carteira de investimentos do Fundo de Garantia é gerida pelo BEI por conta da União Europeia ⁽²⁶⁾. A fim de evitar uma venda forçada de títulos de Estados-Membros com uma reclassificação negativa em Junho de 2010, a Comissão introduziu, retroactivamente, uma nova disposição que permite a manutenção destes investimentos na carteira do Fundo.

6.54. *Durante o actual clima de elevada volatilidade do mercado, podem ocorrer desvios no curto prazo face aos valores de referência. No entanto, a carteira do Fundo apresentou uma rentabilidade positiva nos primeiros dez meses do ano, tendo sido já recuperado em Janeiro de 2011 o desvio ligeiramente negativo do valor (face ao valor de referência) apresentado no final de 2010, devido a um desempenho abaixo do esperado nos meses de Novembro e Dezembro.*

6.55. *Esta decisão foi formalizada no acordo suplementar n.º 4, assinado em 9 de Novembro de 2010, logo que foram concluídos os processos institucionais necessários para a sua assinatura.*

⁽²⁴⁾ Regulamento (CE, Euratom) n.º 2728/94 do Conselho, de 31 de Outubro de 1994, que institui um fundo de garantia relativo às acções externas (JO L 293 de 12.11.1994, p. 1), com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE, Euratom) n.º 89/2007 (JO L 22 de 31.1.2007, p. 1).

⁽²⁵⁾ Principalmente o BEI, mas o mesmo se aplica aos empréstimos externos concedidos pela Euratom e aos empréstimos concedidos a países terceiros pela assistência macrofinanceira (AMF) da CE.

⁽²⁶⁾ Artigo 6.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2728/94, o BEI recebe uma comissão de gestão anual pelos serviços prestados.

ANEXO 6.1

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DA INVESTIGAÇÃO E OUTRAS POLÍTICAS INTERNAS ⁽¹⁾

	2010					2009	2008	2007
	6.º PQ	7.º PQ	PALV	Outras	Total			
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA								
Total das operações <i>(das quais):</i>	28	69	12	41	150	351	361	348
Adiantamentos	4	32	12	29	77	125	237	159
Pagamentos intermédios/finais	24	37	0	12	73	226	124	189
RESULTADOS DOS TESTES ⁽²⁾ ⁽³⁾								
Proporção de operações:								
Não afectadas por erros	29 % (8)	54 % (37)	100 % (12)	85 % (35)	61 % (92)	72 %	86 %	68 %
Afectadas por um ou mais erros	71 % (20)	46 % (32)	0 % (0)	15 % (6)	39 % (58)	28 %	14 %	32 %
Análise das operações afectadas por erros								
Análise por tipo de despesa								
Adiantamentos	5 % (1)	9 % (3)	0 % (0)	50 % (3)	12 % (7)	9 %	19 %	17 %
Pagamentos intermédios/finais	95 % (19)	91 % (29)	0 % (0)	50 % (3)	88 % (51)	91 %	81 %	83 %
Análise por tipo de erro								
Erros não quantificáveis:	15 % (3)	37 % (12)	0 % (0)	67 % (4)	33 % (19)	35 %	34 %	41 %
Erros quantificáveis:	85 % (17)	63 % (20)	0 % (0)	33 % (2)	67 % (39)	65 %	66 %	59 %
Elegibilidade	100 % (17)	95 % (19)	0 % (0)	100 % (2)	97 % (38)	55 %	65 %	80 %
Realidade das operações	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	6 %	3 %	2 %
Exactidão	0 % (0)	5 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	3 % (1)	39 %	32 %	18 %
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS								
Taxa de erro mais provável						1,4 %		
Limite inferior de erro						0,6 %		
Limite superior de erro						2,1 %		

⁽¹⁾ Para 2010, o novo grupo de políticas Investigação e Outras Políticas Internas é composto por grupos de políticas/domínios de intervenção que, no Relatório Anual de 2009, se inseriam em outras apreciações específicas. Para mais pormenores, ver o ponto 1.12 do Capítulo 1.

⁽²⁾ Para conhecer melhor a situação em domínios com perfis de risco diferentes dentro do grupo de políticas, a amostra foi dividida em segmentos.

⁽³⁾ Os valores indicados entre parênteses representam o número real de operações.

ANEXO 6.2

RESULTADOS DO EXAME DOS SISTEMAS NO DOMÍNIO DA INVESTIGAÇÃO E OUTRAS POLÍTICAS INTERNAS

Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo seleccionados

Sistema em causa	Controlos documentais ex ante	Certificados de auditoria	Certificação ex ante	Auditorias financeiras ex post	Aplicação de recuperações e correcções financeiras	Avaliação global
Programas-Quadro de Investigação	Parcialmente eficazes	Parcialmente eficazes	Parcialmente eficaz	Eficazes	Eficaz	Parcialmente eficaz

Sistema em causa	Controlos secundários	Controlos primários	Controlos da Comissão	Sistema de acompanhamento da Comissão	Avaliação global
Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida	Parcialmente eficazes	Parcialmente eficazes	Eficazes	Eficaz	Parcialmente eficaz

Apreciação específica do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida por Estado-Membro e controlos

Estado-Membro em causa	DAS 2010			DAS 2008
	Controlos secundários	Controlos primários	Avaliação global	Avaliação global
Bélgica (EPOS ⁽¹⁾)	Eficazes	Parcialmente eficazes	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz
Polónia (FRSE ⁽²⁾)	Parcialmente eficazes	Eficazes	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz
Alemanha (DAAD ⁽³⁾)	Eficazes	Eficazes	Eficaz	Parcialmente eficaz
Espanha (OAPEE ⁽⁴⁾)	Eficazes	Parcialmente eficazes	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz
Reino Unido (British Council)	Eficazes	Parcialmente eficazes	Parcialmente eficaz	N/D
França (2e2f ⁽⁵⁾)	Parcialmente eficazes	Eficazes	Parcialmente eficaz	N/D
Países Baixos (Nuffic ⁽⁶⁾)	Eficazes	Eficazes	Eficaz	N/D
Grécia (IKY ⁽⁷⁾)	Parcialmente eficazes	Parcialmente eficazes	Parcialmente eficaz	N/D
Áustria (OEAD ⁽⁸⁾)	Eficazes	Eficazes	Eficaz	N/D
Suécia (Internationella programkontoret)	Eficazes	Parcialmente eficazes	Parcialmente eficaz	N/D

Avaliação global	2010	2009	2008	2007
	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz

⁽¹⁾ Europese Programma's voor Onderwijs, Opleiding en Samenwerking - Agentschap

⁽²⁾ Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji

⁽³⁾ Nationale Agentur für EU Hochschulzusammenarbeit Deutscher Akademischer Austauschdienst e. V.

⁽⁴⁾ Organismo Autónomo Programas Educativos Europeos

⁽⁵⁾ Agence Europe Education Formation France

⁽⁶⁾ Nederlands Nationaal Agentschap voor het Leven Lang Leren programma

⁽⁷⁾ Greek State Scholarship's Foundation I.K.Y.

⁽⁸⁾ Österreichische Austauschdienst - GmbH

ANEXO 6.3

RESULTADOS DO EXAME DAS TOMADAS DE POSIÇÃO DA COMISSÃO NO DOMÍNIO DA INVESTIGAÇÃO E OUTRAS POLÍTICAS INTERNAS

Principais DG em causa	Tipo de declaração apresentada pelo Director-Geral (*)	Reservas emitidas	Observações do Tribunal	Avaliação global da fiabilidade		
				2010	2009	
RTD	com reservas	Reserva relativa à taxa de erro residual que afecta a exactidão das declarações de custos no âmbito das subvenções do 6.º PQ.	Embora, em 2010, a taxa acumulada detectada e a taxa de erro residual das declarações de custos para as subvenções do 6.º PQ tenham sido de 3,94 % e 2,2 %, respectivamente, foi levantada a reserva quanto à exactidão das declarações de custos do 6.º PQ.	A	A	
INFSO	sem reservas	—		B	A	
ENTR	com reservas	i) Reserva relativa à taxa de erro residual que afecta a exactidão das declarações de custos no âmbito das subvenções do 6.º PQ. ii) Reserva relativa à fiabilidade dos relatórios financeiros apresentados pela Agência Espacial Europeia.		—	A	A
EAC	com reservas	Taxa de erro demasiado elevada na modalidade de gestão centralizada directa, devido à falta de documentos justificativos das declarações de custos, principalmente em relação a projectos da geração de programas anterior (continuação da reserva de 2009).		—	A	A
ERCEA	sem reservas	—		—	A	N/D
REA	sem reservas	—		—	A	

(*) Através da sua Declaração de Fiabilidade, o Director-Geral declara ter obtido uma garantia razoável de que os procedimentos de controlo aplicados dão as garantias necessárias relativamente à regularidade das operações.

A: a declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades apresentam uma avaliação correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade

B: a declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades apresentam uma avaliação parcialmente correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade

C: a declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades não apresentam uma avaliação correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade

SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DA INVESTIGAÇÃO E OUTRAS POLÍTICAS INTERNAS

Ano	Recomendação do Tribunal	Progressos realizados	Resposta da Comissão	Análise do Tribunal
2009	A Comissão deve sensibilizar mais os auditores responsáveis pela certificação para a elegibilidade das despesas, a fim de melhorar a fiabilidade dos certificados de auditoria que estes emitem (ponto 8.32).	<p>A complexidade inerente aos critérios de elegibilidade tem impacto sobre o trabalho desenvolvido pelos auditores externos mandatados pelos beneficiários para emitirem certificados de auditoria. Relativamente ao 7.º PQ, a Comissão considera que a introdução de «procedimentos acordados» aumentará a sensibilização dos auditores responsáveis pela certificação para a elegibilidade das despesas e, desse modo, melhorará a fiabilidade dos certificados de auditoria. Este progresso continua por confirmar.</p> <p>À excepção da DG ENTR, a Comissão não comunica formalmente com os auditores externos, exprimindo as suas opiniões, quando as auditorias do Tribunal, ou da própria Comissão, provam que o certificado emitido não era fiável. Esta é uma forma eficaz de aumentar a sensibilização dos auditores responsáveis pela certificação para os aspectos da elegibilidade das despesas que eles possam ter descuidado.</p>	<p>A Comissão controla a fiabilidade dos certificados de auditoria. No entanto, na fase actual, ainda é demasiado cedo para concluir se há ou não uma redução significativa de erros.</p> <p>A Comissão aprovou recentemente uma decisão para simplificar a aceitação de métodos de cálculo dos custos médios para as declarações de custos de pessoal. Espera-se, na realidade, que esta decisão simplifique e facilite significativamente a gestão dos programas de investigação.</p> <p>Está em curso um processo formal de apresentação de observações que solicita aos beneficiários auditados que informem os seus auditores responsáveis pela certificação das conclusões das auditorias da Comissão e os remetam também para as informações pertinentes sempre que os requisitos de elegibilidade e as interpretações tenham sido disponibilizados ao público.</p>	O Tribunal regista a resposta da Comissão.
	O Tribunal recomenda que a Comissão continue a reforçar os controlos dos encerramentos, de modo a garantir a detecção e correcção dos erros, e a evitar a repetição de erros previamente identificados (ponto 7.20).	<p>A Comissão envidou esforços neste domínio, nomeadamente com a introdução do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida para o período de 2007-2013. Os erros detectados pelo Tribunal em 2009 diziam respeito ao Programa Sócrates II, que antecedeu o Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida.</p> <p>A Comissão acompanhou todos os erros quantificáveis e recuperou montantes não elegíveis.</p>		
2008	A Comissão deve garantir uma rigorosa aplicação dos controlos, em especial aplicando sanções, quando necessário, e efectuando recuperações ou ajustamentos, em casos de reembolso indevido de custos declarados (ponto 7.42).	<p>A Comissão envidou esforços consideráveis neste domínio, que passaram por um maior esforço de auditoria ex post, elemento essencial da estratégia de controlo, e por recuperações ou deduções, em futuros pagamentos, de montantes pagos em excesso aos beneficiários.</p> <p>Em 2010, o Tribunal observou um aumento significativo dos montantes de indemnizações devidos à Comissão, resultantes de sobredeclarações de custos de um beneficiário.</p>	A Comissão prossegue os seus esforços para pôr em prática os resultados das auditorias, recuperando custos declarados em excesso, aplicando indemnizações e, ainda, acompanhando constantemente os progressos registados neste domínio. Mais ainda, a Comissão, na sequência da recomendação do Tribunal, está a aplicar de uma forma coerente indemnizações em todos os casos em que as declarações de custos excessivos tenham conduzido a contribuições financeiras injustificadas.	

Ano	Recomendação do Tribunal	Progressos realizados	Resposta da Comissão	Análise do Tribunal
2008	A Comissão deve assegurar uma supervisão mais rigorosa do procedimento de declaração anual ex post, verificando directamente se os controlos descritos são adequados e aplicados plenamente (ponto 9.34).	Globalmente, a Comissão envidou esforços neste domínio. Apesar da diminuição das visitas de auditoria de sistemas e das visitas de acompanhamento, registou-se um aumento significativo do número de auditorias financeiras. Em 2010, a DG EAC realizou visitas de auditoria de sistemas a oito países (11 países em 2009) e auditorias financeiras ex post no local a 15 convenções celebradas com as agências nacionais (cinco auditorias financeiras em 2009). Além disso, realizou 47 visitas de acompanhamento em 2010 (contra 58 em 2009).	<i>A Comissão congratula-se com os progressos constatados pelo Tribunal.</i>	O Tribunal regista a resposta da Comissão.

CAPÍTULO 7

Despesas administrativas e outras

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	7.1-7.8
Características específicas do grupo de políticas	7.4-7.5
Âmbito e método da auditoria	7.6-7.8
Regularidade das operações	7.9
Eficácia dos sistemas	7.10
Fiabilidade das tomadas de posição da Comissão	7.11
Observações sobre instituições e organismos específicos	7.12-7.32
Parlamento	7.13-7.18
Conselho Europeu e Conselho	7.19-7.20
Comissão	7.21-7.22
Tribunal de Justiça	7.23
Tribunal de Contas	7.24
Comité Económico e Social Europeu	7.25-7.27
Comité das Regiões	7.28-7.30
Provedor de Justiça Europeu	7.31
Autoridade Europeia para a Protecção de Dados	7.32
Conclusões e recomendações	7.33-7.36
Conclusões	7.33-7.34
Recomendações	7.35-7.36

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

7.1 Este capítulo apresenta a apreciação específica efectuada pelo Tribunal relativamente às despesas administrativas das instituições e dos organismos da União Europeia. O **quadro 7.1** dá as informações principais sobre as instituições e os organismos abrangidos, bem como sobre as despesas efectuadas em 2010.

Quadro 7.1 — Despesas administrativas e outras das instituições e organismos — Informações principais

(milhões de euros)

Título do orçamento	Grupo de políticas	Descrição	Pagamentos	Modalidade de gestão orçamental
Secções I, II e IV-IX. Para a Secção III, Capítulo 1 de todos os Títulos e Títulos 14, 24-27 e 29	Despesas administrativas e outras	Parlamento Europeu	1 509	Centralizada directa
		Conselho Europeu e Conselho	620	Centralizada directa
		Comissão	6 407	Centralizada directa
		Tribunal de Justiça	323	Centralizada directa
		Tribunal de Contas	182	Centralizada directa
		Comité Económico e Social Europeu	121	Centralizada directa
		Comité das Regiões	89	Centralizada directa
		Provedor de Justiça Europeu	8	Centralizada directa
		Autoridade Europeia para a Protecção de Dados	5	Centralizada directa
Total das despesas administrativas			9 264	
Total das despesas operacionais				
Total dos pagamentos do exercício			9 264	
Total das autorizações do exercício			9 428	

Fonte: Contas anuais da União Europeia 2010.

7.2 O presente capítulo abrange ainda as despesas consideradas no orçamento geral como operacionais, embora o seu objectivo seja na maior parte dos casos o funcionamento administrativo da Comissão e não a aplicação de políticas. Essas despesas incluem os seguintes títulos do orçamento geral: título 14 («Fiscalidade e união aduaneira»), título 24 («Luta contra a fraude»), título 25 («Coordenação das políticas da Comissão e aconselhamento jurídico»), título 26 («Administração da Comissão»), título 27 («Orçamento») e título 29 («Estatísticas»).

7.3 O Tribunal elabora relatórios separados sobre as agências e agências de execução da UE, bem como sobre as Escolas Europeias⁽¹⁾. O mandato do Tribunal não abrange a auditoria financeira do Banco Central Europeu.

⁽¹⁾ O relatório anual específico do Tribunal sobre as Escolas Europeias é apresentado ao Conselho Superior das Escolas Europeias, sendo enviada cópia ao Parlamento Europeu, ao Conselho e à Comissão.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Características específicas do grupo de políticas

7.4 As despesas administrativas e outras incluem especialmente as despesas com recursos humanos (vencimentos, subsídios e pensões), que representam 63 % das despesas totais, bem como as despesas imobiliárias, de equipamento, de energia, de comunicações e de informática.

7.5 Os principais riscos que existem no grupo de políticas das despesas administrativas e outras são o incumprimento das disposições relativas à adjudicação de contratos, a execução dos contratos, os procedimentos de recrutamento e o cálculo dos vencimentos e subsídios.

Âmbito e método da auditoria

7.6 A abordagem e a metodologia globais de auditoria do Tribunal são descritas na **parte 2 do anexo 1.1**. No que se refere à auditoria das despesas administrativas e outras, são de salientar os seguintes aspectos específicos:

- a auditoria consistiu no controlo de uma amostra de 58 operações, incluindo quatro adiantamentos e 54 pagamentos finais,
- a verificação dos sistemas abrangeu a conformidade dos sistemas de supervisão e de controlo ⁽²⁾ aplicados por cada instituição e organismo com os requisitos do Regulamento Financeiro,
- o exame das tomadas de posição da Comissão abrangeu os relatórios anuais de actividades de quatro Direcções-Gerais e serviços da Comissão responsáveis principalmente pelas despesas administrativas.

7.7 O Tribunal auditou igualmente os seguintes temas seleccionados em todas as instituições e organismos:

- a) Cálculo e pagamento de vencimentos de base, subsídios, pensões e despesas de deslocações em serviço;
- b) Procedimentos de recrutamento de funcionários permanentes, bem como de agentes temporários e contratuais;
- c) Celebração de contratos públicos.

7.8 O Tribunal de Contas é auditado por um gabinete de auditoria externo ⁽³⁾ que elaborou um relatório de auditoria sobre as demonstrações financeiras relativas ao exercício decorrido entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2010, bem como um relatório de garantia sobre a regularidade da utilização dos recursos do Tribunal e os procedimentos de controlo em vigor no período de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2010 (ver ponto 7.24).

⁽²⁾ Controlos *ex ante* e *ex post*, função de auditoria interna, comunicação das excepções e normas de controlo interno.

⁽³⁾ PricewaterhouseCoopers, Sociedade de Responsabilidade Limitada, Revisores Oficiais de Contas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

7.9 Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 7.1**. Os testes efectuados pelo Tribunal à sua amostra de operações revelaram que 7 % dos 58 pagamentos auditados estavam afectados por erros. O Tribunal estima que a taxa de erro mais provável se situe em 0,4 %.

EFICÁCIA DOS SISTEMAS

7.10 Os resultados do exame dos sistemas são resumidos no **anexo 7.2**. O Tribunal constatou que os sistemas ⁽⁴⁾ foram eficazes para garantir a regularidade das operações em relação às disposições do Regulamento Financeiro (ver ponto 7.6).

FIABILIDADE DAS TOMADAS DE POSIÇÃO DA COMISSÃO

7.11 Os resultados do exame das tomadas de posição da Comissão são resumidos no **anexo 7.3**.

OBSERVAÇÕES SOBRE INSTITUIÇÕES E ORGANISMOS ESPECÍFICOS

7.12 As observações específicas que se seguem são apresentadas por instituição ou organismo da União Europeia e não colocam em questão as avaliações referidas nos pontos 7.9 e 7.10. Embora não sejam materialmente relevantes para as despesas administrativas no seu conjunto, assumem importância para cada uma das instituições ou organismos em causa.

Parlamento**Gestão do sistema de subvenções para grupos de visitantes**

7.13 As normas que regem o acolhimento de grupos de visitantes, adoptadas em 16 de Dezembro de 2002, estipulam que os grupos de visitantes podem receber subvenções para compensação das despesas de viagem. O montante é calculado consoante o número de visitantes e a distância média de ida e volta que o grupo tem de percorrer, com base no custo de referência de uma viagem individual em veículo particular. Não pode exceder o custo efectivo da viagem. Os procedimentos em vigor não exigem que os grupos apresentem provas das despesas de viagem efectivamente incorridas, o que implica o risco de pagamento em excesso, visto a maior parte dos grupos utilizar transportes colectivos mais baratos em vez dos seus meios de transporte individuais.

RESPOSTAS DO PARLAMENTO

7.13. *Controlar o custo real das viagens seria complexo, moroso e implicaria a mobilização de um número substancial de recursos humanos adicionais no departamento em causa, o que o Parlamento considera desproporcionado ao risco eventual de pagamento indevido. Além disso, antes de receber qualquer subvenção, os chefes de grupo são instados a assinar a seguinte declaração:*

«A subvenção paga pelo Parlamento Europeu não é mais elevada do que o custo real da viagem deduzido de outras subvenções recebidas. Comprometo-me a declarar toda e qualquer outra subvenção.».

O Parlamento ajuizará o tipo de verificação adequada, o que concede garantias razoáveis e não representa um encargo administrativo excessivo. O Parlamento analisará igualmente a possibilidade de introduzir, ou não, a obrigatoriedade de os chefes de grupo conservarem, por um determinado período, documentos comprovativos das despesas de viagem.

⁽⁴⁾ Os sistemas são considerados no seu conjunto em todas as instituições e organismos referidos no ponto 7.1.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DO PARLAMENTO

7.14 Para além disso, a prática de permitir o pagamento da compensação em numerário ao chefe designado do grupo, em vez de utilizar a transferência bancária, limita a possibilidade de aplicar os procedimentos de controlo interno a essas operações. Numa amostra de seis casos auditados, em quatro foram efectuados pagamentos em numerário no total de 55 236 euros, representando este tipo de pagamentos 78 % do total dos pagamentos a grupos de visitantes em 2010.

Recrutamento de agentes contratuais

7.15 Um exame dos procedimentos aplicados para o recrutamento de agentes contratuais revelou que, em quatro dos cinco casos auditados, não tinham sido fornecidos os documentos comprovativos do exame das candidaturas, da realização de entrevistas e da decisão de selecção dos agentes em causa. Será melhor prática garantir a disponibilidade de toda a documentação para efeitos de controlo interno.

Celebração de contratos públicos

7.16 Em cinco dos 20 procedimentos de adjudicação, a auditoria constatou erros e incoerências na definição e aplicação dos critérios de adjudicação e na análise da documentação relativa a concursos. Estes casos revelaram insuficiências igualmente nos seguintes domínios: redacção de cláusulas contratuais; desempenho das funções dos gestores orçamentais e dos comités de avaliação; comunicação formal aos candidatos sobre o resultado do procedimento. Foram assinaladas as mesmas insuficiências, embora em menor grau, em nove outros casos.

Organização e funcionamento dos grupos políticos

7.17 Os artigos 2.1.1 e 2.5.3 da regulamentação interna do Parlamento aplicável à execução do orçamento gerido por grupos políticos, aprovada pela Mesa em 30 de Junho de 2003, estipulam que em ano de eleições europeias (como foi o caso em 2009) existem dois exercícios orçamentais e financeiros distintos. O artigo 2.1.6 dessa regulamentação interna estipula que quaisquer dotações não utilizadas que excedam 50 % das recebidas do orçamento do Parlamento para cada exercício serão reembolsadas ao Parlamento. Esta regra não foi aplicada, visto que 2 355 955 euros deveriam ter sido deduzidos das dotações pagas aos grupos políticos pelo Parlamento em 2010.

7.14. Na sua resolução de 10 de Maio de 2011, anexa à decisão de quitação, o Parlamento manifesta vontade de realizar um estudo para avaliar se o regime de reembolso de despesas de viagem em que incorrem os grupos de visitantes oficiais é adequado. Este estudo permitirá avaliar um novo regime em que as despesas de viagem seriam divididas entre os custos da deslocação, em função da duração da viagem, os custos do alojamento, com base no número de visitantes, e um limite máximo por visitante/noite. O recurso a transferências bancárias sistemáticas para subvenções que representam custos de viagem será igualmente avaliado.

RESPOSTAS DO PARLAMENTO

7.15. No que diz respeito à selecção de agentes contratuais, a regulamentação interna aplicável não requer que seja lavrada acta nas entrevistas, nem a menção expressa das razões que justificam a selecção, uma vez que os candidatos seleccionados ficaram aprovados nas listas que integram a base de dados EPSO CAST. Por conseguinte, esses dados não são conservados nos dossiês relativos aos referidos procedimentos.

RESPOSTAS DO PARLAMENTO

7.16. A análise individual dos casos referidos demonstrou que nenhum dos potenciais riscos se concretizou e que a complexidade da regulamentação aplicável pode originar interpretações díspares, nomeadamente no contexto das verificações ex post dos procedimentos de adjudicação de contratos públicos em que o Tribunal baseia as suas conclusões.

Além disso, foram tomadas diversas medidas para melhorar a organização dos procedimentos de adjudicação de contratos públicos. Além da criação de direcções de recursos, foram aprovadas medidas propostas pelo fórum «contratos públicos» que visam melhorar a organização dos procedimentos de adjudicação de contratos públicos, e o fórum «contratos públicos» está incumbido de preparar formação específica para os redactores dos documentos relativos aos contratos públicos e os membros dos comités de avaliação.

RESPOSTAS DO PARLAMENTO

7.17. A divisão do ano de realização de eleições em dois períodos, prevista no artigo 2.º, n.º 1.1, do Regulamento sobre o artigo 400.º, é uma especificidade que toma em consideração as necessidades particulares dos grupos políticos durante esse ano. Esta especificidade foi introduzida no Regulamento 400 para atender a eventuais dissoluções de grupos após as eleições, o que motiva um encerramento das contas no primeiro semestre. Para os grupos que continuem a existir após as eleições, a sua existência mantém-se e a sua afectação de dotações é revista em função do número de deputados que integrem o grupo após as eleições. O regulamento insiste no carácter anual das dotações, na medida em que prevê que as dotações que não sejam utilizadas durante um exercício podem transitar para o exercício seguinte até um máximo de 50 % das dotações anuais recebidas do orçamento do Parlamento Europeu.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Resultados da verificação ex ante

7.18 O artigo 47.º das Normas de Execução do Regulamento Financeiro estipula que cada operação de execução do orçamento será objecto de uma verificação *ex ante*. No caso de pagamentos efectuados a grupos de visitantes (ver pontos 7.13 e 7.14), de procedimentos de adjudicação (ver ponto 7.16) e de pagamentos efectuados ao abrigo da regulamentação interna do Parlamento aplicável à execução do orçamento gerido por grupos políticos (ver ponto 7.17), o programa de realização das verificações *ex ante* não inclui controlos adaptados à natureza e ao perfil de risco das operações examinadas. No caso dos procedimentos de recrutamento (ver ponto 7.15), aplicam-se controlos específicos, mas que não abrangem a fase de selecção, pelo que a eficácia da verificação *ex ante* é limitada.

Conselho Europeu e Conselho**Financiamento do projecto imobiliário «Résidence Palace»**

7.19 A convenção de construção do edifício «Residence Palace» em Bruxelas, assinada com o Estado belga em 2008 e cuja finalização se prevê para 2013, por um custo total avaliado em 310 milhões de euros (a preços estimados para 2013), oferece a possibilidade de efectuar o pagamento de adiantamentos. No período 2008-2010, o Conselho efectuou o pagamento de adiantamentos no total de 235 milhões de euros, dos quais 30 milhões de euros foram incluídos na rubrica orçamental destinada à aquisição de imóveis no orçamento inicial do Conselho. Os fundos adicionais de 205 milhões de euros (ou seja, 87 % dos fundos totais pagos antecipadamente) foram provenientes de transferências orçamentais efectuadas no final de cada exercício entre 2007 e 2010 (na sua maioria de rubricas orçamentais destinadas a custos de interpretação e despesas de viagem das delegações).

7.20 A repetida subtilização dessas rubricas orçamentais ao longo do período 2008-2010 e o volume dos montantes transferidos em relação ao total dos adiantamentos pagos não estão em conformidade com o princípio da verdade orçamental. Para além disso, o pagamento nos primeiros três anos de 235 milhões de euros, sendo o valor total da convenção de 310 milhões de euros, não adaptou os pagamentos à evolução dos trabalhos de construção.

Em virtude desta continuidade, o espírito do regulamento e a prática habitual implicam considerar, para os grupos que continuam a existir após as eleições, que os dois semestres do exercício constituem um só exercício financeiro, e aplicar as disposições de transição nestes moldes. Por forma a eliminar a ambiguidade da interpretação apontada pelo Tribunal, será proposta uma clarificação adequada do regulamento em tempo útil para o próximo ano eleitoral.

RESPOSTAS DO PARLAMENTO

7.18. *A verificação ex ante será adaptada de forma a assegurar um controlo sistemático das disposições específicas aplicáveis às diferentes actividades referidas pelo Tribunal e de forma a incluir verificações adaptadas ao carácter e ao perfil de risco das operações examinadas.*

Em virtude da regulamentação especial aplicável ao financiamento dos grupos políticos, os controlos detalhados só fazem sentido após o encerramento do exercício, ou seja, no ano seguinte, com base nas suas fichas financeiras. Por esta razão, foi realizada uma verificação ex post em 2009 (relativa ao exercício de 2008) e outra verificação ex post integra o Plano de Trabalho do Serviço para 2011 (relativa ao exercício de 2010).

RESPOSTA DO CONSELHO

7.19. *As dotações disponibilizadas por transferência orçamental foram submetidas à autoridade orçamental de acordo com os procedimentos previstos nos artigos 22.º e 24.º do Regulamento Financeiro.*

RESPOSTA DO CONSELHO

7.20 *O Secretariado-Geral do Conselho concorda com a observação do Tribunal de que os montantes das rubricas orçamentais para a interpretação e as despesas de viagem das delegações deveriam corresponder mais à utilização efectiva. Neste contexto, as dotações para as categorias em causa sofreram uma redução substancial no projecto de orçamento para 2012. Além disso, foi reduzido o montante previsto no orçamento 2012 para os adiantamentos para o edifício Résidence Palace.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Comissão**Adjudicação de contratos**

7.21 Os critérios de selecção aplicados num convite a manifestações de interesse para serviços de segurança organizado pela Direcção-Geral das Relações Externas (DG RELEX) em 2008, válido até Abril de 2011, não são suficientemente precisos para garantir uma selecção objectiva e adequada das empresas. Não são, por exemplo, definidos limites inferiores para o volume de negócios anual ou para os recursos humanos exigidos para que o candidato seja seleccionado para constar da lista. Para além disso, o convite a manifestações de interesse não reflecte a diversidade das condições de segurança nas várias partes do mundo que abrange (América do Norte e do Sul, a maior parte de África, da Ásia, da Europa Central e de Leste e da Oceânia).

7.22 Em três concursos organizados por delegações dependentes da Direcção-Geral das Relações Externas, a auditoria detectou incoerências e erros de interpretação das normas relativas à necessidade de o comité de abertura das propostas apresentar um relatório separado, à utilização de critérios de adjudicação e à obrigação de o comité de avaliação apresentar um relatório formal de avaliação.

Tribunal de Justiça

7.23 O Tribunal não tem observações a formular sobre o Tribunal de Justiça.

Tribunal de Contas

7.24 O relatório do auditor externo ⁽⁵⁾ declara que, na opinião do auditor, «as demonstrações financeiras dão uma imagem fiel e verdadeira da situação financeira do Tribunal de Contas Europeu em 31 de Dezembro de 2010, bem como dos seus fluxos de caixa relativos ao exercício encerrado nessa data, em conformidade com o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, de 25 de Junho de 2002, o Regulamento (CE, Euratom) n.º 2342/2002 da Comissão, de 23 de Dezembro de 2002, que estabelece as normas de execução do referido regulamento do Conselho e as Regras Contabilísticas da União Europeia». O relatório será publicado no Jornal Oficial.

RESPOSTA DA COMISSÃO

7.21-7.22. O Serviço Europeu para a Acção Externa (SEAE) é responsável pela gestão financeira no que diz respeito às despesas administrativas das delegações. Nos termos do artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro, trata-se de um serviço equiparado a uma instituição para efeitos do referido regulamento. Além disso, o artigo 147.º-A prevê que o SEAE fica integralmente sujeito ao processo de quitação.

⁽⁵⁾ Ver o relatório de auditoria sobre as demonstrações financeiras mencionado no ponto 7.8.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Comité Económico e Social Europeu**Reembolso de despesas de viagem aos membros do Comité**

7.25 As normas sobre o reembolso de despesas de viagem permitem que os membros do Comité escolham entre a opção A, baseada nas despesas de viagem efectivamente incorridas mediante apresentação dos documentos comprovativos, e a opção B (60 % das deslocações em serviço efectuadas entre Janeiro e Novembro de 2010), que consiste no pagamento de um subsídio fixo com base na distância em quilómetros. Na opção B, a reunião tem de se efectuar em Bruxelas e a compensação não pode exceder o preço de referência de um bilhete de comboio ou de avião em primeira classe determinado em conformidade com a opção A.

7.26 O pagamento de um subsídio fixo, na opção B, é geralmente mais elevado do que o preço real de um bilhete de comboio ou de avião em classe económica utilizado pelos beneficiários a maior parte das vezes. O reembolso ao abrigo da opção B pode, portanto, originar um pagamento mais elevado do que as despesas de viagem efectivamente incorridas. Embora legal e regular, este procedimento não corresponde à prática das outras instituições e organismos europeus, que consiste em reembolsar as despesas de viagem com base nas despesas efectivamente incorridas.

Adjudicação de contratos

7.27 Num concurso limitado, de entre os sete concursos examinados, os proponentes que apresentaram propostas em dois lotes diferentes não foram tratados de modo equitativo ao fornecerem esclarecimentos sobre as suas propostas. Em dois procedimentos por negociação, foram assinalados erros e incoerências na redacção do caderno de encargos e dos critérios de adjudicação, nos contactos com os candidatos, na avaliação das propostas e nas formalidades com vista ao resultado do procedimento.

RESPOSTA DO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL

7.25. *Por norma e definição, só se pode aplicar a opção B se o montante não exceder os custos calculados segundo a opção A. Foram verificadas as tarifas full business da IATA para os países referidos pelo Tribunal de Contas, estando, todas elas, acima da compensação de montante fixo da opção B, nalguns casos mesmo, muito acima.*

RESPOSTA DO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL

7.26. *Em consonância com anteriores debates no CESE e com a reforma efectuada recentemente pelo próprio PE, a Mesa do Comité confirmou, na sua reunião de 3 de Maio de 2011, que o estatuto financeiro dos membros seria revisto à luz dos seguintes princípios:*

- *respeito pela dignidade dos membros, equidade entre os membros, transparência e sustentabilidade financeira,*
- *reembolso dos títulos de transporte com base unicamente nos custos reais; a organização dos transportes tem de ser suficientemente flexível e confortável, a preços razoáveis,*
- *equiparação das ajudas de custo e das despesas de viagem às dos deputados europeus,*
- *compensação pelo tempo gasto e por despesas administrativas, calculada em concertação com o PE e o Conselho, a um nível razoável.*

RESPOSTA DO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL

7.27. *O CESE registou as observações do Tribunal de Contas, tendo sido transmitida a todos os gestores orçamentais subdelegados uma recapitulação de elementos importantes a respeitar nos processos de adjudicação. Serão, portanto, intensificados os esforços para que as comissões de avaliação contem com a competência necessária em matéria de concursos públicos.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Comité das Regiões**Recrutamento de pessoal permanente**

7.28 O anúncio de vaga de lugar para o recrutamento de um funcionário estipulava como critério de elegibilidade que os candidatos externos ao Comité fossem funcionários ou constassem de uma lista de reserva de candidatos aprovados do Serviço Europeu de Selecção de Pessoal (EPSO) para um concurso para o recrutamento de funcionários de grau adequado. O candidato seleccionado foi recrutado com base numa transferência interinstitucional. Nessa ocasião, não tinha sido formalmente nomeado funcionário estagiário na sua instituição de origem e o seu processo pessoal não incluía provas de a transferência ter sido formalmente aprovada ao nível hierárquico adequado na instituição de origem.

Adjudicação de contratos

7.29 A auditoria detectou que, em dois procedimentos por negociação dos quatro celebrados ao abrigo das disposições do artigo 129.º das normas de execução, que autoriza a utilização do procedimento por negociação para contratos de valor inferior ou igual a 60 000 euros, os gestores orçamentais não elaboraram uma estimativa formal do valor do contrato de modo a justificar a utilização do procedimento por negociação.

7.30 Nos mesmos dois procedimentos por negociação, as disposições relativas à aplicação dos critérios de adjudicação, à tomada em consideração do preço proposto, à confidencialidade das propostas e aos contactos com os candidatos não foram correctamente aplicadas.

Provedor de Justiça Europeu

7.31 O Tribunal não tem observações a formular sobre o Provedor de Justiça Europeu.

RESPOSTA DO COMITÉ DAS REGIÕES

7.28. O Comité das Regiões melhorou o seu processo a fim de garantir que, antes da nomeação de um funcionário estagiário proveniente de outra instituição, esse funcionário estagiário tenha sido formalmente nomeado na instituição em causa e transferido formalmente para o Comité das Regiões. No que diz respeito a este caso específico, o Comité recebeu uma decisão formal de nomeação e transferência da parte do Tribunal de Justiça, que foi incluída no processo pessoal do funcionário.

RESPOSTA DO COMITÉ DAS REGIÕES

7.29. Os dois contratos de reduzido valor em que se aplicaram procedimentos por negociação dizem respeito à aquisição de serviços garantindo a disponibilização de equipamento de interpretação em seminários de natureza política organizados fora da Bélgica. Embora não tenham sido formalmente incluídas num documento, as estimativas dos valores dos contratos foram elaboradas tendo em consideração a experiência com convites à apresentação de propostas para serviços comparáveis na União Europeia. Para melhorar ainda mais o seu sistema de supervisão e controlo sobre as estimativas dos valores dos contratos, no atinente à coerência entre serviços, o Comité das Regiões desenvolverá e aplicará um formato de documento normalizado para estas estimativas.

RESPOSTA DO COMITÉ DAS REGIÕES

7.30. Para um dos serviços de interpretação, o preço do serviço era fixo, não podendo ser alterado. O seminário sofreu muitas alterações durante a fase de preparação e incluía um regime linguístico complexo e alargado compreendendo dez línguas e dez cabinas de interpretação. Para assegurar a prestação destes serviços, o Comité das Regiões não teve outra opção que não a de aceitar um ligeiro aumento do preço indicado. Dadas as dificuldades incorridas na aplicação do critério da proposta economicamente mais vantajosa, o Comité das Regiões mudará este critério com o objectivo de aceitar unicamente as propostas com o preço mais baixo no caso destes seminários. Em resultado da observação do Tribunal sobre a confidencialidade das propostas, o sistema de supervisão e controlo do Comité das Regiões responsável pela recepção de propostas foi melhorado através da criação de uma caixa de correio funcional com acesso restrito.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Autoridade Europeia para a Protecção de Dados**Organização de um concurso interno**

7.32 A Autoridade Europeia para a Protecção de Dados (AEPD) organizou em 2009 um concurso interno em quatro domínios diferentes (domínio jurídico com experiência na protecção de dados, domínio tecnológico com experiência na protecção de dados, recursos humanos e secretariado). Se bem que a natureza específica das funções desempenhadas pela AEPD pudesse justificar a organização de um concurso interno, essa política não deve ser considerada norma. Será melhor prática recorrer ao Serviço Europeu de Selecção de Pessoal (EPSO), que organiza regularmente concursos gerais.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**Conclusões**

7.33 Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que, no seu conjunto, os pagamentos do exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2010 relativos às despesas administrativas e outras das instituições e organismos estavam isentos de erros materiais (ver ponto 7.9).

7.34 Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que os sistemas de supervisão e de controlo relativos às despesas administrativas e outras foram eficazes para garantir a regularidade dos pagamentos. As observações formuladas nos pontos 7.13-7.32 não colocam em causa esta conclusão. O Tribunal chama, no entanto, a atenção para os erros e insuficiências detectados no exame de uma amostra de procedimentos de adjudicação (ver pontos 7.16, 7.21, 7.22, 7.27, 7.29 e 7.30) e para a repetida subutilização de determinadas rubricas orçamentais, que originou transferências orçamentais destinadas a financiar projectos imobiliários (ver pontos 7.19 e 7.20).

Recomendações

7.35 As observações formuladas em resultado do exame da gestão dos recursos humanos e da celebração de contratos públicos (ver ponto 7.12) dão origem às seguintes recomendações:

- no domínio do recrutamento, as instituições e os organismos em causa (ver pontos 7.15 e 7.28) deverão garantir a apresentação da documentação adequada para justificar as decisões de recrutamento e o respeito pelos critérios de elegibilidade definidos nos anúncios de vaga de lugar,
- as instituições e os organismos em causa (ver pontos 7.16, 7.21, 7.22, 7.27, 7.29 e 7.30) deverão garantir que os gestores orçamentais disponham de controlos adequados e de melhor orientação para aperfeiçoar a concepção, a coordenação e o desempenho dos procedimentos de adjudicação.

7.36 O resultado da análise do Tribunal aos progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas no Relatório Anual relativo ao exercício de 2009 é apresentado no **anexo 7.4**.

RESPOSTA DA COMISSÃO

7.35. Ver a resposta da Comissão aos pontos 7.21-7.22.

RESPOSTA DA COMISSÃO

7.36. Ver a resposta da Comissão aos pontos 7.21-7.22.

ANEXO 7.1

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DAS DESPESAS ADMINISTRATIVAS

	2010				2009	2008	2007
	Despesas relativas ao pessoal	Despesas relativas aos imóveis	Outras despesas	Total			
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA							
Total das operações (das quais):	33	7	18	58	57	57	56
Adiantamentos	0	1	3	4	2	0	0
Pagamentos intermédios/finais	33	6	15	54	55	57	56
RESULTADOS DOS TESTES ⁽¹⁾ ⁽²⁾							
Proporção de operações:							
Não afectadas por erros	94 % (31)	100 % (7)	89 % (16)	93 % (54)	93 %	91 %	95 %
Afectadas por um ou mais erros	6 % (2)	0 % (0)	11 % (2)	7 % (4)	7 %	9 %	5 %
Análise das operações afectadas por erros							
Análise por tipo de despesa							
Adiantamentos	0 % (0)	0 % (0)	50 % (1)	25 % (1)	N/A	N/A	N/A
Pagamentos intermédios/finais	100 % (2)	0 % (0)	50 % (1)	75 % (3)	N/A	N/A	N/A
Análise por tipo de erro							
Erros não quantificáveis:	50 % (1)	0 % (0)	100 % (2)	75 % (3)	N/A	N/A	N/A
Erros quantificáveis:	50 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	25 % (1)	N/A	N/A	N/A
Eligibilidade	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	N/A	N/A	N/A
Relativos à realidade das operações	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	N/A	N/A	N/A
Exactidão	100 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (1)	N/A	N/A	N/A
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS							
Taxa de erro mais provável				0,4 %			
Limite de erro inferior				0,0 %			
Limite de erro superior				1,1 %			

⁽¹⁾ Com o fim de melhorar a perspectiva de domínios com diferentes perfis de risco dentro do grupo de políticas, a amostra foi dividida em segmentos.

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

ANEXO 7.2

RESULTADOS DO EXAME DOS SISTEMAS NO DOMÍNIO DAS DESPESAS ADMINISTRATIVAS

Avaliação global dos sistemas de supervisão e de controlo

Avaliação global	2010	2009	2008	2007
Eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz

ANEXO 7.3

RESULTADOS DO EXAME DAS TOMADAS DE POSIÇÃO DA COMISSÃO NO DOMÍNIO DAS DESPESAS ADMINISTRATIVAS

Principais DG em causa	Tipo de declaração apresentada pelo Director-Geral (*)	Reservas emitidas	Observações do Tribunal	Avaliação global da fiabilidade	
				2010	2009
PMO	sem reservas	N/A	—	A	A
OIB	sem reservas	N/A	—	A	A
OIL	sem reservas	N/A	—	A	A
DIGIT	sem reservas	N/A	—	A	A

(*) Através da sua Declaração de Fiabilidade, o Director-Geral declara ter obtido uma garantia razoável de que os procedimentos de controlo aplicados dão as garantias necessárias relativamente à regularidade das operações.

A: a declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades apresentam uma avaliação correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade.

B: a declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades apresentam uma avaliação parcialmente correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade.

C: a declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades não apresentam uma avaliação correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade.

SEGUIMENTO DAS OBSERVAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DAS DESPESAS ADMINISTRATIVAS

Ano	Recomendação do Tribunal	Progressos realizados	Resposta da instituição	Análise do Tribunal
2009	<p>Parlamento</p> <p><i>Pagamento dos subsídios sociais ao pessoal</i></p> <p>Deve-se solicitar ao pessoal que entregue, em intervalos adequados, documentos comprovativos da sua situação pessoal. Além disso, o Parlamento deverá instaurar um sistema de acompanhamento e controlo oportuno desses documentos.</p>	<p>O Parlamento tomou medidas para atenuar o risco: lançamento de uma campanha para verificar a elegibilidade para alguns subsídios, que resultou na recuperação de mais de 70 000 euros; utilização de um instrumento de controlo automatizado («ficha electrónica»), que permite uma verificação anual dos dados pessoais e administrativos do pessoal; realização de controlos sobre o apuramento de direitos individuais durante os procedimentos de recrutamento ou as mudanças de categoria do pessoal.</p>	<p><i>O Parlamento continuará a acompanhar de perto estas questões, nomeadamente a eficácia da verificação anual.</i></p>	<p>O Tribunal regista as medidas tomadas pelo Parlamento.</p>
	<p>Comissão – DG Relex</p> <p><i>Pagamento dos subsídios e benefícios sociais ao pessoal</i></p> <p>Deve-se solicitar ao pessoal que entregue aos serviços da Comissão, em intervalos adequados, documentos comprovativos da sua situação pessoal. Além disso, a DG RELEX deverá instaurar um sistema de acompanhamento e controlo oportuno desses documentos.</p>	<p>No que se refere à Comissão, a DG Relex afirmou que a criação do Serviço Europeu para a Acção Externa (SEAE) será uma oportunidade de lembrar o pessoal da obrigação de actualizar os processos quando estão em causa direitos. O pessoal foi informado desse procedimento. Serão realizados controlos adicionais e contactos entre a função de controlo <i>ex post</i> e as unidades responsáveis, com vista a verificar se a aplicação informática ACL recentemente introduzida permitirá a extracção de amostras estatísticas para a realização de controlos pelas unidades que se ocupam do pessoal das delegações.</p>		<p>O Tribunal regista as medidas tomadas pela Comissão.</p>
	<p>Autoridade Europeia para a Protecção de Dados</p> <p><i>Pagamento dos subsídios sociais ao pessoal</i></p> <p>Deve solicitar-se ao pessoal que entregue, em intervalos adequados, documentos comprovativos da sua situação pessoal. Além disso, nesta matéria, a Autoridade Europeia para a Protecção de Dados deverá melhorar o seu sistema destinado ao acompanhamento e ao controlo oportunos desses documentos.</p>	<p>A AEPD corrigiu os erros verificados na DAS relativa ao exercício de 2009 e instituiu em 2010 e 2011 instrumentos para uma melhor gestão dos subsídios (contactos formais dentro da AEPD e com o PMO e ficha de informação anual).</p>	<p><i>O formulário relativo ao abono de lar sem filhos a cargo é enviado ao PMO para verificação e actualização da informação. Uma cópia é arquivada no processo individual. A EDPS continuará a melhorar a gestão destes abonos.</i></p>	<p>O Tribunal regista as medidas tomadas pela AEPD.</p>

CAPÍTULO 8

Orçamento da UE: obter resultados

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	8.1-8.2
Auto-avaliação do desempenho efectuada pela Comissão	8.3-8.29
Introdução	8.3-8.4
Relatórios das Direcções-Gerais sobre as realizações do exercício	8.5-8.14
Agricultura e Desenvolvimento Rural	8.5-8.7
Política Regional	8.8-8.10
Investigação e Inovação	8.11-8.14
Observações do Tribunal sobre os relatórios das Direcções-Gerais	8.15-8.29
Pertinência das informações sobre o desempenho	8.15-8.23
Comparabilidade das informações sobre o desempenho	8.24-8.25
Fiabilidade das informações sobre o desempenho	8.26-8.29
Relatórios especiais do Tribunal sobre o desempenho	8.30-8.52
Introdução	8.30-8.32
Observações do Tribunal sobre o processo de produção de resultados	8.33-8.48
Planeamento estratégico	8.33-8.35
Identificação das necessidades	8.36-8.38
Relação entre objectivos e medidas	8.39-8.40
Meios pertinentes, suficientes e proporcionados	8.41-8.42
Orçamento e calendário	8.43-8.44
Controlos e acompanhamento do desempenho	8.45-8.48
Observações do Tribunal sobre as realizações e os relatórios	8.49-8.52
Concretização dos objectivos definidos	8.49-8.50
Relatórios sobre o desempenho	8.51-8.52
Conclusões e recomendações	8.53-8.59

INTRODUÇÃO

8.1. Este capítulo apresenta as observações do Tribunal relativamente à auto-avaliação do desempenho, efectuada pela Comissão e mencionada nos relatórios anuais de actividades dos seus Directores-Gerais ⁽¹⁾ ⁽²⁾, e as principais conclusões das auditorias de resultados do último exercício referidas nos relatórios especiais do Tribunal ⁽³⁾.

8.2. O desempenho é avaliado com base nos princípios da boa gestão financeira (economia, eficiência e eficácia) ⁽⁴⁾. Essa avaliação é essencial durante o processo de intervenção pública, abrangendo recursos (meios financeiros, humanos, materiais, organizacionais ou regulamentares necessários para a execução do programa), realizações (os elementos produzidos pelo programa), resultados (os efeitos imediatos do programa nos destinatários ou beneficiários directos) e impactos (alterações a longo prazo na sociedade que são, pelo menos em parte, atribuíveis às acções da UE).

AUTO-AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO EFECTUADA PELA COMISSÃO

Introdução

8.3. Os Directores-Gerais da Comissão definem objectivos de desempenho nos planos de gestão anuais da Direcção-Geral, informando posteriormente sobre a sua concretização nos relatórios anuais de actividades.

8.1. *A Comissão regozija-se com a auditoria realizada pelo Tribunal de Contas às informações sobre o desempenho, numa altura em que se presta mais atenção à necessidade de se demonstrar o valor acrescentado e o impacto das despesas da UE.*

8.2. *Nem sempre é fácil avaliar os efeitos de políticas complexas, tendo em conta o leque de factores, assim como os efeitos combinados dos programas integrados. O acompanhamento capta o que é observado (e comunicado, entre outros, através dos relatórios anuais de actividades), sendo que é necessária uma avaliação para determinar os efeitos decorrentes das políticas.*

⁽¹⁾ Incluindo, nos pontos 8.5-8.14, uma síntese das informações apresentadas pelos Directores-Gerais nos relatórios anuais de actividades da amostra seleccionada.

⁽²⁾ O n.º 7 do artigo 60.º do Regulamento Financeiro prevê que os relatórios anuais de actividades devem «indicar os resultados das operações em confronto com os objectivos que lhes foram atribuídos, a descrição dos riscos associados a estas operações, a utilização dos recursos postos à sua disposição e a eficiência e eficácia do sistema de controlo interno».

⁽³⁾ Os relatórios especiais do Tribunal abrangem o orçamento da UE e os Fundos Europeus de Desenvolvimento.

⁽⁴⁾ O artigo 27.º do Regulamento Financeiro determina:

«1. As dotações orçamentais devem ser utilizadas em conformidade com o princípio da boa gestão financeira, a saber, em conformidade com os princípios da economia, da eficiência e da eficácia.

2. O princípio da economia determina que os meios utilizados pela instituição com vista ao exercício das suas actividades devem ser disponibilizados em tempo útil, nas quantidades e qualidades adequadas e ao melhor preço.

O princípio da eficiência visa a melhor relação entre os meios utilizados e os resultados obtidos.

O princípio de eficácia visa a consecução dos objectivos específicos fixados, bem como dos resultados esperados.»

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.4. O Tribunal avaliou as informações sobre o desempenho apresentadas nos relatórios anuais de actividades das Direcções-Gerais da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (DG AGRI), da Política Regional (DG REGIO) e da Investigação e Inovação (DG RTD) ⁽⁵⁾. Estes constituem respectivamente os dois maiores domínios de despesas em gestão partilhada e o maior domínio de despesas geridas directamente pela Comissão. O Tribunal concentrou-se especialmente nos objectivos e respectivos indicadores de desempenho, avaliando a sua pertinência ⁽⁶⁾, comparabilidade ⁽⁷⁾ e fiabilidade ⁽⁸⁾.

Relatórios das Direcções-Gerais sobre as realizações do exercício*Agricultura e Desenvolvimento Rural*

8.5. No seu relatório anual de actividades, a DG AGRI apresentou num quadro, para cada «objectivo geral», os valores da actual situação dos «indicadores de impacto» em relação aos objectivos fixados, tendo registado resultados positivos no domínio da boa gestão financeira. A DG mencionou a nova exigência de os Estados-Membros avaliarem os seus Sistemas de Identificação das Parcelas Agrícolas e a possibilidade de solicitarem a confirmação pelos organismos de certificação, depois da repetição dos controlos de desempenho, da fiabilidade das estatísticas de controlo. Nesses casos, a Comissão limitaria quaisquer correcções financeiras à taxa de erro calculada com base nas estatísticas de controlo em causa.

8.6. No caso do Desenvolvimento Rural, a DG AGRI comunicou progressos na execução dos 94 programas, tendo utilizado 33,9 mil milhões de euros de um orçamento total de 96,2 mil milhões de euros, embora a ritmos diferentes consoante os Estados-Membros e as medidas em causa. Uma vez que 2010 se situava no meio do período de programação, a DG AGRI mencionou que ter feito um ponto da situação contribuiu para as reflexões sobre o futuro da política de desenvolvimento rural, graças designadamente às 90 avaliações intercalares dos programas de Desenvolvimento Rural apresentadas à Comissão até ao final do exercício.

8.7. Os «objectivos específicos», os respectivos «indicadores de resultados» e as principais realizações da política para cada domínio da orçamentação por actividades (OPA) estavam incluídos no Anexo 6 do relatório anual de actividades.

⁽⁵⁾ A amostra das três Direcções-Gerais representou mais de 70 % dos pagamentos efectuados pela UE em 2010 (DG AGRI: 55,5 mil milhões de euros, DG REGIO: 30,6 mil milhões de euros e DG RTD: 3,5 mil milhões de euros).

⁽⁶⁾ Se os indicadores eram coerentes com os objectivos da política e a modalidade de gestão, bem como relacionados com um objectivo quantificado.

⁽⁷⁾ Se os indicadores seleccionados na fase de planeamento foram depois utilizados para a elaboração dos relatórios e se as eventuais alterações foram explicadas.

⁽⁸⁾ Se o Director-Geral podia fundamentar ter uma garantia razoável sobre as informações comunicadas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.4. O relatório anual de actividades é apenas uma das ferramentas para a prestação de informações sobre o desempenho. A Comissão reforçou a sua capacidade de avaliação e são apresentadas e explicadas conclusões úteis nos relatórios de avaliação (ver resposta ao ponto 8.23) elaborados pelos actores envolvidos, por exemplo, os Estados-Membros no quadro do regime de gestão partilhada, os avaliadores externos, etc.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Política Regional

8.8. No relatório anual de actividades, o Director-Geral indicou que a DG REGIO alcançou as suas prioridades operacionais definidas para o exercício no seu plano de gestão e que continuou a realizar progressos significativos para concretizar os seus objectivos a longo prazo e plurianuais. De uma forma mais geral, a DG REGIO informou que a Política de Coesão ⁽⁹⁾ tinha demonstrado a sua eficácia e consolidou provas do seu valor acrescentado.

8.9. A DG REGIO apresentou informações suplementares sobre os controlos existentes para garantir a economia, a eficiência e a eficácia. Relativamente à execução de programas operacionais, esta Direcção-Geral considerou que 73 % dos montantes decididos para o período de 2007-2013 tinham sido executados de forma satisfatória com base em quatro critérios (progressos realizados nos procedimentos de selecção dos projectos, elaboração e execução dos grandes projectos, instrumentos de engenharia financeira: criação e investimento, pagamentos aos beneficiários). Além disso, a DG REGIO apresentou provas recentes do valor acrescentado da Política de Coesão, citando as avaliações *ex post* dos programas do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) para o período de 2000-2006, as conclusões da «rede dos peritos em avaliação» sobre o período de programação de 2007-2013 e o quinto relatório sobre a coesão ⁽¹⁰⁾.

8.10. A DG REGIO expôs os desenvolvimentos mais recentes relativos à execução dos períodos de programação pertinentes, apresentando em separado o FEDER, o Fundo de Coesão, as intervenções de pré-adesão e o Fundo de Solidariedade da União Europeia, e incluiu os respectivos indicadores de desempenho no Anexo 7 do relatório anual de actividades.

Investigação e Inovação

8.11. No relatório anual de actividades, o Director-Geral lembrou o objectivo da Comissão e dos Estados-Membros de avançar com um sistema de investigação integrado e de categoria mundial na Europa. A situação apresentada foi que, globalmente, a competitividade científica e tecnológica da UE continuava forte, representando 23,4 % da totalidade do investimento mundial consagrado à investigação, 22 % dos investigadores, 32,4 % de todas as publicações de grande impacto e 31,3 % de todas as patentes. Contudo, registou-se um declínio a favor dos investimentos na investigação pelas economias emergentes.

8.8. No seu relatório anual de actividades, a Direcção-Geral da Política Regional (DG REGIO) presta informações sobre o desempenho em diversos domínios: execução orçamental, evolução das políticas, realização operacional em função da qualidade da intervenção e da aplicação do plano de relançamento, sólida gestão financeira, etc. As prioridades operacionais definidas no plano de gestão são um dos elementos utilizados para avaliar o desempenho.

⁽⁹⁾ A Política de Coesão agrupa a Política Regional, gerida pela DG REGIO, e o Fundo Social Europeu, gerido pela DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão.

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_en.cfm

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.12. Relativamente ao Sétimo Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (7.º PQ), o principal instrumento da UE para executar e apoiar a sua política de investigação, a DG RTD indicou ter concluído um total de 38 ⁽¹⁾ convites à apresentação de propostas em 2010 e autorizado mais de 5,2 mil milhões de euros.

8.13. A avaliação intercalar do 7.º PQ realizada em 2010 concluiu que este contribuía para o desenvolvimento do Espaço Europeu de Investigação e o seu alcance geográfico na cooperação transfronteiriça, tendo a sua promoção da excelência na investigação continuado a marcar a diferença na paisagem europeia da investigação.

8.14. O relatório anual de actividades apresentou igualmente as principais realizações de cada actividade e comunicou os objectivos e respectivos indicadores no seu Anexo 8.

Observações do Tribunal sobre os relatórios das Direcções-Gerais

Pertinência das informações sobre o desempenho

Um conjunto coerente de objectivos, indicadores e metas concentrado na eficácia, mas os resultados necessitam de uma análise mais aprofundada

8.15. As DG examinadas apresentaram, nos planos de gestão, um conjunto de objectivos, indicadores e metas concentrado principalmente na eficácia. Os objectivos gerais foram definidos ao nível da política estratégica e a sua realização foi avaliada através de indicadores de impacto e respectivas metas. Os objectivos específicos definidos ao nível operacional estavam ligados aos indicadores de resultados e às metas.

8.15. A Comissão considera que os relatórios anuais de actividades examinados pelo Tribunal cumprem os requisitos do artigo 60.º, n.º 7, do Regulamento Financeiro.

O conjunto de objectivos, indicadores e metas do plano de gestão foi concebido para se centrar na eficácia das políticas ou programas.

⁽¹⁾ Este valor refere-se ao período compreendido entre Janeiro e Outubro de 2010 (ver nota de rodapé n.º 4 do relatório anual de actividades).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.16. No entanto, nos relatórios anuais de actividades, não existia uma análise das diferenças entre as metas e os resultados alcançados (DG REGIO, DG RTD) ou essa análise era apenas parcial (DG AGR). Assim, as informações apresentadas nos relatórios anuais de actividades não eram suficientes para permitir compreender os motivos pelos quais uma meta não tinha sido alcançada ou tinha sido significativamente ultrapassada.

Actualmente, o plano de gestão não prevê objectivos e indicadores para avaliar a economia e a eficiência

8.17. As Direcções-Gerais não fixaram, no plano de gestão, objectivos e respectivos indicadores para avaliar a economia (custo dos recursos) ou a eficiência (relação entre os recursos, as realizações e os resultados), quer ao nível da política da UE quer das despesas controladas directamente pela DG. Assim, não foi possível determinar, no relatório anual de actividades, se as realizações apresentadas eram o resultado de uma gestão económica e eficiente dos recursos nem se tinham sido registados quaisquer progressos neste domínio.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.16. *As instruções permanentes exigem que os serviços da Comissão justifiquem todas as discrepâncias entre os resultados alcançados e os previstos.*

Em alguns casos, muito embora não tenha sido apresentada uma avaliação completa das divergências entre as metas e os resultados alcançados, são fornecidos, anualmente, dados relativos à situação actual que demonstram uma tendência evidente rumo à concretização dos objectivos.

A Comissão concorda que a discrepância entre as realizações concretas e as metas previstas pode ser explicada de uma forma mais adequada em próximos relatórios anuais de actividades e, futuramente, será prestada uma atenção especial para aprofundar a análise das realizações concretas face às metas estabelecidas.

8.17. *No âmbito da gestão por actividades, a Comissão escolheu o plano de gestão para ser a ferramenta a utilizar pelos seus serviços a fim de traduzirem a estratégia a longo prazo da Comissão em objectivos gerais e específicos.*

Relativamente aos objectivos gerais, as instruções permanentes requerem que os serviços limitem o seu número, os alinhem, em especial, com a estratégia Europa 2020, bem como estabeleçam as prioridades.

No que diz respeito aos objectivos específicos, os serviços foram instruídos para definir objectivos que estão em sintonia com os objectivos gerais e que têm em conta as consequências directas das acções da UE junto da população-alvo.

Em suma, o plano de gestão centra-se na eficácia das políticas, ou seja, em que medida é que os objectivos foram alcançados.

Os serviços da Comissão informam, nos seus relatórios anuais de actividades, sobre a eficácia, eficiência e economia dos seus sistemas de controlo, em conformidade com o artigo 60.º, n.º 7, do Regulamento Financeiro. A segunda parte do relatório anual de actividades coloca a tónica na eficácia do sistema de controlo interno, enquanto a terceira parte inclui indicadores essenciais sobre a legalidade e a regularidade estabelecidos de acordo com o formato «recursos, realizações, resultados e impactos».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Metas não suficientemente quantificadas nem específicas em alguns domínios

8.18. A DG AGRI e a DG RTD não quantificaram as metas relativas aos indicadores de impacto no caso de quatro metas em dez e de três em dez, respectivamente, mencionando apenas uma tendência. Não forneciam explicações sobre a base em que as metas foram definidas para cinco dos dez indicadores de impacto na DG AGRI e quatro dos dez indicadores de impacto, bem como para todos os indicadores de resultados relativos à cooperação nos vários domínios de investigação, na DG RTD. Na DG REGIO, embora as metas relativas aos indicadores de impacto e de resultados estivessem quantificadas, a maioria das prioridades operacionais e das realizações definidas no plano de gestão para 2010 não eram específicas⁽¹²⁾ nem mensuráveis.

8.19. A DG RTD utilizou indicadores semelhantes em sete domínios diferentes da orçamentação por actividades financiadas, não tendo consolidado os seus resultados. Por conseguinte, a avaliação global foi difícil. O relatório anual de actividades da DG RTD não distinguia de forma clara os impactos dos projectos financiados através do Programa-Quadro sob sua responsabilidade directa dos derivados da sua acção para coordenar os esforços de investigação dos Estados-Membros no âmbito de uma política comum e coerente da UE para a investigação, matéria em que a Comissão tem uma influência apenas indirecta.

Etapas intermédias para as metas plurianuais não estavam definidas em alguns domínios

8.20. Nos domínios da política regional, investigação e, em menor grau, partes da agricultura, embora as DG tenham definido objectivos e metas para períodos de programação plurianuais, não previram etapas intermédias adequadas.

8.18. *As instruções permanentes da Comissão não exigem que todos os indicadores sejam quantitativos nem que as metas sejam explicadas, visto que o plano de gestão é, principalmente, uma ferramenta para efeitos de gestão. Os indicadores têm de ser mensuráveis de modo a acompanhar os progressos na prossecução dos objectivos definidos, sendo as tendências adequadas para o efeito.*

Para a DG REGIO, os objectivos gerais e específicos relacionados com as actividades de orçamentação por actividades (OA) são SMART e a definição das realizações também é clara. A DG REGIO introduziu ainda as designadas «prioridades operacionais». Estas visam a introdução de um estilo de gestão baseado numa abordagem de «pensamento sistémico» que se centra no aumento da qualidade. Por conseguinte, é dada mais relevância aos processos e progressos do que à obtenção de realizações ou metas específicas.

8.19. *Muito embora os mesmos indicadores sejam utilizados para várias actividades, as instruções permanentes exigem que os serviços da Comissão apresentem os seus objectivos e indicadores por actividade OA e não apresentem informações consolidadas das actividades.*

É extremamente difícil separar os impactos de acordo com a natureza da intervenção da Direcção-Geral da Investigação e da Inovação (DG RTD), visto que estes referem-se, em última análise, a mudanças na sociedade europeia. Estas mudanças da sociedade dependem, principalmente, da acção de outros actores (Estados-Membros, regiões, empresas, etc.).

8.20. *Nem sempre faz sentido definir etapas intermédias para os programas plurianuais, visto que os impactos serão apenas sentidos de forma não linear no final do período de programação. Segundo as instruções permanentes da Comissão, as etapas são só necessárias para os objectivos gerais. Os relatórios anuais relativos aos recursos, às realizações e aos resultados, isto é, o acompanhamento dos progressos na execução dos programas, possibilitam uma avaliação regular dos progressos face aos objectivos estabelecidos.*

Além disso, na área do desenvolvimento rural, a avaliação intercalar dos programas de desenvolvimento regional fornece uma visão independente e aprofundada em termos quantitativos e qualitativos, permitindo perceber se os programas estão no bom caminho para concretizar os seus objectivos e se são necessários eventuais ajustamentos.

⁽¹²⁾ Por exemplo, as prioridades operacionais para 2010 «1.1 Tomar medidas para facilitar a elevada qualidade da execução dos programas pelos organismos nacionais e regionais» ou «1.2 Tomar medidas juntamente com os Estados-Membros e países candidatos para garantir uma boa absorção e utilização dos recursos».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.21. No caso dos programas plurianuais, o ritmo normal da evolução pode ser relativamente lento, de tal forma que a realização de menos de 10 % da meta passados alguns anos pode, em certos casos, ser considerada normal, ao passo que em outros casos significa atrasos. Por exemplo, no domínio do FEDER, a meta de população suplementar abrangida por acesso de banda larga em seis Estados-Membros foi definida em 10 milhões de pessoas para o período de 2007-2013. O último resultado conhecido era de 550 000 pessoas para o período de 2007-2009, representando 5,5 % da meta global passados três dos sete anos. Não existia qualquer indicação sobre se este nível era considerado suficiente para alcançar a meta plurianual. Nestes casos, não será possível, até terminar completamente o período, verificar se as DG continuam no bom caminho para alcançar as metas plurianuais.

A descrição das realizações políticas forneceu informações limitadas sobre resultados e impactos

8.22. Nos relatórios anuais de actividades, juntamente com os indicadores de desempenho, os Directores-Gerais descreveram as «realizações políticas» do exercício. O texto tendia a incidir mais nas prestações (acções da DG, descrição das medidas tomadas e sua finalidade, bem como os produtos fornecidos) e nos recursos (montantes brutos dos recursos envolvidos), do que na avaliação dos efeitos das medidas (resultados para os destinatários directos e/ou impacto dos programas).

Para os indicadores que medem os objectivos últimos da política de investigação e inovação a nível da UE e da actividade «Desenvolvimento do EEL», normalmente, os dados são actualizados anualmente, mas com um determinado espaçamento temporal de dois ou mais anos, dependendo do indicador. No futuro, pode ser explorada a sugestão do Tribunal no sentido de se explicar mais claramente se a prossecução dos objectivos está no bom caminho.

Ver também resposta ao ponto 8.21.

8.21. *De facto, a evolução dos programas plurianuais pode ser relativamente lenta. Por duas ordens de razões: a execução dos programas implica a criação inicial de capacidades e o impacto pretendido demora vários anos a concretizar-se.*

Relativamente ao apoio do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) ao acesso à banda larga, as metas para o período 2007-2013 referidas para os vários indicadores de resultados não serão atingidas em sete anos, mas no final do período de elegibilidade, ou seja, dois anos depois. A DG REGIO destacou em documentos essenciais, os quais foram todos mencionados no relatório anual de actividades, a necessidade de os Estados-Membros acelerarem a prossecução dos objectivos da estratégia Europa 2020 ao nível do acesso à banda larga ⁽¹⁾.

Ver também resposta ao ponto 8.20.

8.22. *É inerente à natureza anual do ciclo do relatório anual de actividades que, dentro do período plurianual durante o qual a política e/ou programa está a ser executado, na parte de gestão do referido relatório, o gestor orçamental delegado se centre nos recursos e realizações que se encontram sob o seu âmbito de gestão e não nos resultados e impactos a longo prazo das políticas e dos programas, que só podem ser conhecidos no final do programa e que também podem ser influenciados por outros factores fora do seu âmbito de gestão.*

Ver também resposta ao ponto 8.23.

⁽¹⁾ Comunicação «Política de Coesão: Relatório estratégico de 2010 sobre a execução dos programas de 2007-2013» [COM(2010) 110 final, de 31.3.2010, p. 13]; Comunicação «Contributo da Política Regional para um Crescimento Inteligente no quadro da estratégia Europa 2020» [COM(2010) 553 final, de 6.10.2010, p. 7].

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.23. Este foi especialmente o caso da DG AGRI, que não apresentou, na descrição das suas realizações políticas, praticamente nenhuma indicação dos efeitos das suas medidas⁽¹³⁾. Em contrapartida, a DG REGIO forneceu algumas informações mais significativas sobre os resultados e os impactos (avaliação qualitativa da execução dos programas operacionais), tal como, em menor grau, a DG RTD (apresentação dos principais resultados da avaliação intercalar do 7.º PQ).

Comparabilidade das informações sobre o desempenho

Na DG AGRI e na DG RTD, os objectivos, os indicadores e as metas definidos no plano de gestão foram em geral os utilizados para elaborar os relatórios

8.24. No caso da DG AGRI e da DG RTD, os objectivos, os indicadores e as metas indicados no plano de gestão anual foram, em geral, os utilizados para informar sobre o desempenho no relatório anual de actividades. Porém, constatou-se a existência de um pequeno número de casos⁽¹⁴⁾ em que não estava explicada a alteração dos indicadores ou das metas, decorrente de vários factores como a escolha de um indicador mais específico e quantificável, de novas prioridades políticas ou de informações actualizadas.

⁽¹³⁾ Excepto no domínio da legalidade das despesas, em que mencionou a obtenção de uma taxa de erro de cerca de 2 % como um efeito dos sistemas existentes.

⁽¹⁴⁾ Dos 11 indicadores de impacto constantes do plano de gestão da DG AGRI, dois foram substituídos por outro e uma meta foi alterada no relatório anual de actividades. A DG RTD alterou dois indicadores de resultados e suprimiu outro. Nenhuma destas alterações estava explicada nos respectivos relatórios anuais de actividades.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.23. As apreciações pormenorizadas são mais adequadas se forem realizadas através de relatórios de avaliação específicos, elaborados conjuntamente por diferentes DG e que envolvem mais do que um gestor orçamental delegado. Dado que o relatório anual de actividades é, por natureza, um relatório de gestão, o seu formato não é adequado para incluir um relatório pormenorizado sobre os resultados das actividades de avaliação. No entanto, caso uma dessas avaliações apontasse para a necessidade de se reconsiderar alguns aspectos da política e/ou gestão, seriam tomadas medidas. Apenas nesses casos, tal seria também assinalado no relatório anual de actividades (só as excepções são indicadas).

Na descrição dos resultados da política da Direcção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (DG AGRI), a tónica foi colocada na comunicação das realizações das prioridades, ao mesmo tempo que foram acrescentados alguns dados quantificáveis e exemplos qualitativos relevantes, de modo a ilustrar estas realizações por actividade OA. Contudo, as informações foram apresentadas tendo em conta o público-alvo (o grande público) e, como tal, fizeram-se algumas concessões de forma a facilitar a leitura, com a grande maioria das informações sobre os resultados incluída no anexo 6 do relatório anual de actividades.

8.24. A DG AGRI considera que existe uma boa estabilidade geral ao longo dos anos no que respeita aos indicadores e às metas. Como realçado pelo Tribunal, a alteração nos indicadores e nas metas é uma excepção que decorre de vários motivos, tais como a escolha de um indicador mais específico e mensurável e/ou informações actualizadas. De futuro, será dada uma atenção especial a esta questão a fim de explicar de forma mais adequada o motivo para as alterações nos indicadores ou revisão das metas.

Todas as alterações dos objectivos, indicadores e metas no plano de gestão e no relatório anual de actividades da DG RTD são justificadas. Esta justificação poderá, de facto, ser explicada de forma mais adequada em futuros relatórios anuais de actividades.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

No relatório anual de actividades da DG REGIO, frequentemente não se apresentavam explicações sobre as alterações dos indicadores e das metas

8.25. Os objectivos indicados no plano de gestão de 2010 foram os utilizados para informar sobre o desempenho no relatório anual de actividades. No entanto, nos casos em que a DG REGIO ajustou os indicadores e as metas para reflectir a evolução da política, as respectivas explicações não foram apresentadas nas seguintes 14 de 16 alterações examinadas:

- ao nível dos sete indicadores de impacto, uma meta definida no plano de gestão foi alterada no relatório anual de actividades, sem que se apresentassem explicações para essa diferença,
- relativamente aos indicadores de resultados do FEDER, por exemplo, seis ⁽¹⁵⁾ foram adicionados e um ⁽¹⁶⁾ foi suprimido, sem se explicar o motivo destas alterações,

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.25. *De uma forma geral, a DG REGIO considera que existe uma boa estabilidade ao longo dos anos no que respeita aos indicadores e às metas. No relatório anual de actividades de 2010, evidaram-se esforços para apresentar a evolução dos resultados conhecidos com vista à prossecução gradual das metas plurianuais.*

As revisões dos indicadores e das metas reflectem os progressos em curso para comunicar e utilizar informações actualizadas disponíveis em documentos oficiais – e são identificadas pelas notas de rodapé correspondentes, com toda a informação considerada apropriada. Este processo foi explicado no relatório anual de actividades de 2009 (página 21), referindo que os indicadores principais seriam progressivamente utilizados para acompanhar as realizações da Política de Coesão.

Na sequência da crise, alguns programas adaptaram as suas estratégias e a afectação de fundos às prioridades, o que teve consequências nas metas relacionadas, como explicado na página 7 do relatório anual de actividades. A DG REGIO procurará garantir que tais modificações estão reflectidas no relatório anual de actividades.

- *Foram acrescentados vários indicadores de resultados ambientais para a actividade do FEDER (redução das emissões de gases com efeito de estufa, protecção contra inundações, etc.). É uma revisão positiva em conformidade com o ponto 8.18.*

⁽¹⁵⁾ Redução das emissões de gases com efeito de estufa, capacidade suplementar de produção de energia renovável, número de pessoas beneficiárias de medidas de protecção contra as cheias, número de pessoas beneficiárias de protecção contra os fogos florestais, população adicional abrangida por acesso de banda larga e número de projectos que respeitam dois critérios transfronteiriços.

⁽¹⁶⁾ Número de escolas reconstruídas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

— seis metas do FEDER foram alteradas sem explicação, incluindo adicionar uma nova meta (170 000 projectos de apoio às PME co-financiados no período de 2007-2013). No caso das outras cinco metas dos indicadores do FEDER ⁽¹⁷⁾ alteradas, foram abrangidos Estados-Membros diferentes dos da fase de planeamento. Por exemplo, a meta de «população adicional servida por projectos de tratamento de águas residuais novos/renovados» estava estabelecida em 31,5 milhões de pessoas para 16 Estados-Membros no plano de gestão e passou a 12,5 milhões de pessoas para 13 Estados-Membros no relatório anual de actividades. As diferenças não foram explicadas no relatório.

*Fiabilidade das informações sobre o desempenho***17 dos 31 indicadores provêm de uma fonte de informações fiável**

8.26. O Tribunal examinou uma amostra de 31 indicadores seleccionados nas três Direcções-Gerais ⁽¹⁸⁾. No caso de 17, as informações sobre os resultados alcançados eram provenientes de fontes fiáveis. Em geral, diziam respeito a dados oriundos de fornecedores externos e reconhecidos de estatísticas ou bases de dados geridas internamente, incluindo informações contabilísticas.

⁽¹⁷⁾ Criação de empresas, ganhos de acessibilidade (quilómetros de vias férreas e estradas reconstruídas), população adicional servida por projectos de tratamento de águas residuais novos/renovados, empregos criados na área da Investigação e número de estudantes beneficiários de melhores infra-estruturas da educação.

⁽¹⁸⁾ Os indicadores foram seleccionados de forma a garantir uma cobertura elevada dos principais objectivos de cada DG.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

— Os valores do plano de gestão referem-se aos valores no momento das negociações, enquanto, no relatório anual de actividades, a DG REGIO pôde apresentar metas e realizações concretas, como indicado nos relatórios de execução anuais de 2009. Quando apropriado, foram acrescentadas notas de rodapé de modo a fornecer dados adicionais e a manter o âmbito referido no plano de gestão de 2010.

A nova meta relativa às 170 000 PME representa uma melhoria do processo de elaboração de relatórios, dado que, inicialmente, aquando da elaboração do plano de gestão, não foi possível definir uma meta.

Na ausência de indicadores completos a nível da UE, aceita-se a apresentação de indicadores apenas para alguns Estados-Membros, de acordo com as instruções da Comissão, tendo esta situação já sido aceite pela autoridade orçamental no passado.

No plano de gestão, foram apresentadas por vezes as metas e os últimos resultados conhecidos para dois conjuntos diferentes de Estados-Membros. De modo a facilitar a comparação dos últimos resultados conhecidos e das metas, a DG REGIO ajustou os valores usando o mesmo grupo de Estados-Membros.

8.26.-8.27. Nota de rodapé 19: O indicador assinalado pelo Tribunal refere-se, de facto, ao «Número de infra-estruturas de investigação de classe mundial lançadas conjuntamente ao nível da UE» e será alterado em conformidade.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Insuficiências do sistema de controlo prejudicam a fiabilidade nos domínios da política regional e do desenvolvimento rural

8.27. Dos restantes 14 indicadores, oito indicadores de resultados do FEDER e quatro indicadores de impacto do desenvolvimento rural ⁽¹⁹⁾ foram consolidados pelas respectivas DG com base em informações fornecidas pelos Estados-Membros sobre a execução dos programas. A capacidade da Comissão em garantir que as informações prestadas eram fiáveis e comparáveis foi comprometida por limitações jurídicas (ver ponto 8.28) e condicionalismos práticos (ver ponto 8.29).

8.28. No domínio do FEDER, não existia um requisito jurídico para aplicar um conjunto *comum* de indicadores de desempenho, pelo que as autoridades de gestão não tinham a obrigação de utilizar o conjunto de «indicadores-chave para o FEDER e o Fundo de Coesão» definidos pela Comissão no documento *Indicative guidelines on evaluation methods: monitoring and evaluation indicators* (Orientações indicativas sobre os métodos de avaliação: indicadores de acompanhamento e de avaliação) de Agosto de 2006. Por conseguinte, existia um risco elevado de os dados recolhidos sobre os indicadores-chave e utilizados no Anexo 7 do relatório anual de actividades não serem exaustivos nem comparáveis ⁽²⁰⁾.

8.29. Tanto no caso dos dados do FEDER como do desenvolvimento rural, a Comissão não verificou a fiabilidade dos dados apresentados pelos organismos responsáveis nos Estados-Membros, para além de realizar controlos de plausibilidade ⁽²¹⁾. As informações recebidas através dos sistemas informáticos utilizados para transmitir informações dos Estados-Membros à Comissão foram agregadas ao nível do programa ou da medida. A Comissão não teve acesso directo aos dados ao nível dos projectos, pelo que não pôde realizar controlos aprofundados mais sistemáticos.

⁽¹⁹⁾ Dos outros dois indicadores, um dizia respeito à convergência para os objectivos de Lisboa nas regiões, baseando-se em dados do Eurostat que foram significativamente revistos ao longo do ano, e outro ao número de infra-estruturas de investigação criadas e operadas conjuntamente ao nível da UE, que incluía dados sobre infra-estruturas ainda por construir.

⁽²⁰⁾ Esta questão não se aplicava aos indicadores do desenvolvimento rural, domínio para o qual tinha sido definido um conjunto comum de indicadores no artigo 62.º do Regulamento (CE) n.º 1974/2006 da Comissão (JO L 368 de 23.12.2006, p. 15).

⁽²¹⁾ Verificação de tabelas unitárias, identificação de erros de dactilografia e comparação dos dados transmitidos ao nível do programa ou da medida com outras informações apresentadas nos relatórios.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.27. Ver resposta ao ponto 8.29.

8.28. Os constrangimentos identificados pelo Tribunal estão relacionados com questões que devem ser relativizadas. A DG REGIO tem vindo a desenvolver e melhorar continuamente as disposições relativas à apresentação de relatórios sobre o desempenho. Na verdade, a DG REGIO foi mais além dos requisitos regulamentares impostos pelo legislador, em especial, ao estabelecer os «indicadores principais». Contudo, a DG REGIO está perfeitamente ciente dessas debilidades e tem vindo a trabalhar, em cooperação com os Estados-Membros, no sentido de melhorar a elaboração de relatórios sobre os indicadores principais recomendados. Serão introduzidos ajustamentos nas futuras bases jurídicas.

8.29. A DG REGIO verifica os valores facultados pelos Estados-Membros e, recorrendo às boas relações que tem com os mesmos e com as regiões, encoraja e convence-os a apresentarem valores mais fiáveis. Porém, ao abrigo dos requisitos legais, as autoridades de gestão têm a responsabilidade principal pela selecção de projectos, definição de objectivos e acompanhamento pormenorizado. Em termos do controlo da utilização do financiamento da UE do ponto de vista temático, os resultados constantes do relatório sobre o programa anual de 2009 foram discutidos em diferentes instâncias com a participação das autoridades nacionais (COCOF, reuniões técnicas anuais ou comités de acompanhamento), o que levou à correcção de dados. O controlo de qualidade da elaboração de relatórios neste sistema de informação não só continuará a existir como também será intensificado pela Comissão.

No âmbito do desenvolvimento rural, a Comissão estabeleceu um quadro comum de acompanhamento e avaliação para o período de programação 2007/2013. Pela primeira vez, existe um único quadro para realizar o acompanhamento e a avaliação das intervenções ao nível do desenvolvimento rural com base em indicadores comuns.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Em cooperação com os Estados-Membros, a Comissão envidou esforços substanciais para aperfeiçoar a qualidade e fiabilidade das informações fornecidas ao abrigo deste quadro. A avaliação intercalar dos programas de desenvolvimento rural sugere que ainda existem dificuldades para se quantificarem os indicadores de impacto para vários programas. Continua-se a trabalhar nesta matéria, em estreita cooperação com os Estados-Membros, tanto em relação ao actual período de programação como tendo em vista a preparação do futuro período.

No âmbito deste quadro, os Estados-Membros são responsáveis por fornecerem dados de acompanhamento fiáveis, em conformidade com a repartição de competências ao abrigo da gestão partilhada. Considerando o elevado número de projectos e o amplo leque de especificidades dos projectos dos Estados-Membros, não é exequível nem eficiente para a Comissão verificar, ao nível dos projectos, os dados fornecidos pelos Estados-Membros.

RELATÓRIOS ESPECIAIS DO TRIBUNAL SOBRE O DESEMPENHO

Introdução

8.30. Os relatórios especiais do Tribunal examinam se a intervenção da UE foi gerida em conformidade com o princípio da boa gestão financeira. Ao seleccionar os temas para os relatórios especiais, o Tribunal tem em consideração a importância do domínio auditado, os riscos que se colocam à boa gestão financeira, a cobertura anterior de temas relacionados pelo Tribunal e por outras avaliações, bem como a pertinência do assunto, ou seja, em que medida os resultados da auditoria ajudarão a melhorar a eficácia, a eficiência e/ou a economia das despesas da UE.

8.31. Os relatórios especiais adoptados pelo Tribunal em 2010 foram os seguintes:

Relatórios especiais adoptados pelo Tribunal de Contas em 2010 ⁽²²⁾

- N.º 1/2010 «Os procedimentos aduaneiros simplificados aplicáveis às importações são controlados de forma eficaz?»
- N.º 2/2010 «A eficácia dos regimes de apoio dos estudos de concepção e do desenvolvimento de novas infra-estruturas no âmbito do 6.º Programa-Quadro de Investigação»
- N.º 3/2010 «A avaliação de impacto nas instituições da UE apoia o processo de tomada de decisão?»

⁽²²⁾ Os relatórios especiais estão disponíveis no sítio internet do Tribunal, no seguinte endereço: <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions/specialreports>

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- N.º 4/2010 «A concepção e a gestão do regime de mobilidade do Programa Leonardo da Vinci são susceptíveis de produzir resultados efectivos?»
- N.º 5/2010 «Aplicação da abordagem Leader ao desenvolvimento rural»
- N.º 6/2010 «A reforma do mercado do açúcar alcançou os seus principais objectivos?»
- N.º 7/2010 «Auditoria do procedimento de apuramento das contas»
- N.º 8/2010 «Melhoria do desempenho dos transportes nos eixos ferroviários transeuropeus: os investimentos nas infra-estruturas ferroviárias da UE têm sido eficazes?»
- N.º 9/2010 «Os fundos despendidos pela UE no âmbito das acções estruturais visando o abastecimento de água para consumo doméstico estão a ser utilizados de modo a produzir os melhores resultados possíveis?»
- N.º 10/2010 «Medidas específicas no domínio agrícola a favor das regiões ultraperiféricas e das ilhas menores do mar Egeu»
- N.º 11/2010 «Gestão, por parte da Comissão, do Apoio Orçamental Geral nos países ACP, da América Latina e da Ásia»
- N.º 12/2010 «Ajuda ao Desenvolvimento da UE na África Subsariana e no Sul da Ásia, no domínio do Ensino Básico»
- N.º 13/2010 «O novo Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria foi lançado com êxito e está a alcançar resultados no Cáucaso Meridional (Arménia, Azerbaijão e Geórgia)?»
- N.º 14/2010 «A gestão pela Comissão do sistema de controlos veterinários aplicável às importações de carne no seguimento das reformas da legislação em matéria de higiene realizadas em 2004»

8.32. Os 14 relatórios especiais adoptados pelo Tribunal em 2010 teceram as seguintes observações relativamente ao desempenho alcançado e ao processo de produção de resultados através da utilização dos fundos da UE, da fase inicial de planeamento até à elaboração de relatórios sobre o desempenho.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Observações do Tribunal sobre o processo de produção de resultados*Planeamento estratégico*

8.33. Em vários dos seus relatórios especiais (RE) ⁽²³⁾, o Tribunal salientou os princípios que regem o bom planeamento: as iniciativas deverão inscrever-se num contexto estratégico e ser ordenadas por prioridade; deverão ser fixados objectivos específicos, mensuráveis, realizáveis, pertinentes e datados (SMART) que devem ser articulados de forma coerente nos vários documentos de planeamento; uma boa avaliação *ex ante* do impacto pode desempenhar um papel importante no processo de tomada de decisão.

8.34. A este respeito, o Tribunal observou que o planeamento estratégico era inadequado nas iniciativas de desenvolvimento de capacidades no que toca à ajuda ao desenvolvimento no domínio do ensino básico (RE n.º 12/2010, ponto 69), a atribuição de prioridades e a articulação dos objectivos no domínio da política de vizinhança eram insuficientes (RE n.º 13/2010, ponto 68) e que não existiam objectivos específicos, mensuráveis e realizáveis dentro de um prazo definido no caso da abordagem Leader (RE n.º 5/2010, ponto 26). No seu relatório sobre o regime de mobilidade do programa Leonardo da Vinci, o Tribunal constatou que a Comissão não tinha terminado a definição de objectivos SMART e de indicadores de impacto para avaliar o sucesso do programa relativamente aos seus objectivos e, portanto, não tinha estado em condições de avaliar de que modo os objectivos estavam a ser cumpridos, três anos após o início do programa (RE n.º 4/2010, pontos 48, 50, 61 e 62).

8.35. No entanto, o Tribunal mencionou melhorias na definição dos objectivos no domínio do apoio orçamental aos países em desenvolvimento (RE n.º 11/2010, pontos 56 e 96) e um caso de boas práticas no domínio da iniciativa «legislar melhor», em que a avaliação de impacto apoiou de forma eficaz o processo de tomada de decisão na UE (RE n.º 3/2010, ponto 87).

Identificação das necessidades

8.36. Em algumas observações ⁽²⁴⁾, o Tribunal ilustrou igualmente que, para produzir resultados de qualidade, é importante identificar claramente as necessidades a que os programas pretendem dar resposta.

8.34. O planeamento estratégico ao nível do desenvolvimento de capacidades depende de uma procura real por parte do país parceiro e da liderança das administrações. As ilações do passado comprovam que, sem esta apropriação, é improvável que o apoio institucional externo seja utilizado como base para um efectivo desenvolvimento das capacidades.

No que se refere ao programa de mobilidade Leonardo da Vinci, o comité responsável pelo programa de aprendizagem ao longo da vida adoptou os indicadores na sua reunião de 17 de Junho de 2010. A Comissão irá fornecer ao comité um primeiro relatório sobre estes indicadores no decurso de 2011.

Relativamente à abordagem do programa Leader, a Comissão concorda que os objectivos das estratégias de desenvolvimento local devem ser estabelecidos, na medida do possível, de acordo com os critérios SMART. No sentido de prestar auxílio aos grupos de acção local nesta tarefa, os fundos de desenvolvimento rural apoiam as actividades de assistência e formação, através da submedida «aquisição de competências».

8.35. A Comissão regozija-se pelo reconhecimento das melhorias realizadas na definição dos objectivos de apoio orçamental. O relatório anual do FED também confirma os significativos progressos realizados pela Comissão na demonstração do cumprimento dos critérios de elegibilidade definidos pelo Acordo de Cotonou e na introdução de quadros de avaliação formal do desempenho da gestão das finanças públicas.

⁽²³⁾ RE n.º 12/2010, ponto 69; RE n.º 13/2010, ponto 68; RE n.º 5/2010, ponto 26; RE n.º 11/2010, pontos 56 e 96; RE n.º 3/2010, ponto 87 e RE n.º 4/2010, pontos 48, 50, 61 e 62.

⁽²⁴⁾ RE n.º 8/2010, ponto 63; RE n.º 9/2010, ponto 72; RE n.º 13/2010, ponto 70 e RE n.º 5/2010, ponto 48.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.37. Assim, o Tribunal observou que a definição dos projectos prioritários para os eixos ferroviários transeuropeus deverá reflectir as necessidades actuais e previstas (RE n.º 8/2010, ponto 63).

8.38. Salientou ainda que uma boa análise das necessidades evita a definição de objectivos que ultrapassam as necessidades reais, incentivando, simultaneamente, soluções alternativas menos dispendiosas (RE n.º 9/2010, ponto 72).

Relação entre objectivos e medidas

8.39. Em vários relatórios⁽²⁵⁾ o Tribunal salientou que a relação estabelecida entre os objectivos pretendidos e as medidas escolhidas para os alcançar deve ser clara.

8.40. Quando esta relação não é especificada, é pouco provável que a concepção das medidas seleccionadas consiga atingir os objectivos pretendidos (ver o RE n.º 10/2010, ponto 34, sobre o caso específico das ilhas menores do mar Egeu). No que respeita à iniciativa «legislar melhor», o Tribunal observou que os relatórios de avaliação de impacto não forneciam uma apresentação normalizada do modo como os objectivos e os efeitos esperados das intervenções propostas podiam ser alcançados com os mecanismos de execução previstos e, no que respeita aos programas de despesas, com o orçamento estimado (RE n.º 3/2010, ponto 60).

Meios pertinentes, suficientes e proporcionados

8.41. Algumas observações do Tribunal⁽²⁶⁾ sublinham a importância de uma selecção adequada dos meios para alcançar os objectivos fixados.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.37. *Relativamente à definição dos projectos prioritários para os eixos ferroviários transeuropeus, a experiência já demonstrou que chegar a uma descrição definitiva dos principais eixos ferroviários transeuropeus, ainda que seja uma aspiração válida, é particularmente complicada, visto que estão em constante mudança, dependendo de factores como a migração, os padrões comerciais e o contexto geopolítico. Realizaram-se estudos para analisar os fluxos de tráfego existentes e futuros, tanto para projectos específicos como para a rede, não tendo ainda conduzido a resultados conclusivos. Consequentemente, tal definição não é, actualmente, possível e os projectos prioritários devem continuar a assentar em acordos políticos entre o Conselho e o Parlamento Europeu com base nas melhores informações disponíveis.*

8.40. *A Comissão concorda que o programa de apoio para as ilhas menores do mar Egeu pode ser melhorado e está a trabalhar em cooperação com as autoridades gregas nesse sentido.*

⁽²⁵⁾ RE n.º 10/2010, ponto 34; RE n.º 3/2010, ponto 60 e RE n.º 6/2010, pontos 94 e 96.

⁽²⁶⁾ RE n.º 12/2010, ponto 66; RE n.º 7/2010, ponto 90 e RE n.º 9/2010, ponto 53.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.42. No que toca à ajuda ao desenvolvimento na África Subsariana no domínio do ensino básico, o Tribunal salientou a dificuldade da Comissão em designar funcionários com os perfis adequados para as delegações, o que enfraquece a sua capacidade de gerir os programas com eficácia (RE n.º 12/2010, ponto 66). No contexto diferente do procedimento de apuramento das contas, o Tribunal assinalou que as correcções impostas, para serem realmente eficazes, deverão ter consequências preventivas ou dissuasoras directas nos responsáveis pela irregularidade (RE n.º 7/2010, ponto 90).

Orçamento e calendário

8.43. O Tribunal destacou nos seus relatórios ⁽²⁷⁾ a importância do planeamento durante a fase de execução dos projectos, para evitar despesas excessivas ou atrasos.

8.44. A este respeito, o Tribunal observou que, relativamente aos investimentos nas infra-estruturas ferroviárias da UE, os projectos cuja preparação foi menos minuciosa e pormenorizada correram maiores riscos de sofrer aumentos mais significativos dos custos (RE n.º 8/2010, ponto 46). O Tribunal constatou ainda que os atrasos na execução dos projectos relativos ao abastecimento de água para consumo doméstico causados por exigências adicionais impostas por avaliações de impacto ambiental, as dificuldades na obtenção de licenças administrativas e as estimativas ou cálculos incorrectos podiam ter sido parcialmente evitados com um melhor planeamento (RE n.º 9/2010, ponto 51).

⁽²⁷⁾ RE n.º 8/2010, ponto 46; RE n.º 9/2010, ponto 51 e RE n.º 5/2010, ponto 71.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.42. A Comissão reconhece que são essenciais conhecimentos técnicos adequados no domínio da educação. Quando a educação é uma prioridade para uma delegação, a Comissão toma medidas para garantir que estão disponíveis conhecimentos adequados, por exemplo, delegando, no quadro da política da UE de afectação de tarefas, a responsabilidade num Estado-Membro que possui conhecimentos sectoriais relevantes, ou fornecendo conhecimentos adequados a partir da sede através das direcções geográficas com o apoio das unidades temáticas. Está ainda previsto o desenvolvimento das redes temáticas a fim de se estabelecer uma melhor articulação entre os conhecimentos especializados existentes nas direcções temáticas e geográficas da sede e nas delegações.

O apuramento de conformidade é concebido para excluir do financiamento da UE as despesas não efectuadas de acordo com as regras da UE. Não é um mecanismo de recuperação dos pagamentos irregulares aos beneficiários, que, de acordo com o princípio da gestão partilhada, são da exclusiva responsabilidade dos Estados-Membros.

Nos casos em que os pagamentos indevidos aos beneficiários podem ser identificados em resultado do apuramento da conformidade, os Estados-Membros têm de lhes dar seguimento através de acções de recuperação junto desses beneficiários. Quando não são necessárias acções de recuperação porque a correcção financeira refere-se a deficiências nos sistemas de gestão e controlo do Estado-Membro, as correcções são um importante meio para melhorar estes sistemas e, assim, prevenir ou detectar e recuperar pagamentos irregulares aos beneficiários.

Além disso, a legislação agrícola prevê sanções efectivas, dissuasivas e proporcionais para os beneficiários que receberam pagamentos irregulares.

8.44. A Comissão salientou repetidamente a importância de as autoridades nacionais e regionais elaborarem o planeamento dos projectos no âmbito dos projectos do Fundo de Coesão e os grandes projectos ao abrigo dos fundos estruturais. No quadro do período de programação dos fundos estruturais 2007-2013, foi estabelecida a iniciativa de assistência técnica JASPERS especificamente para apoiar, em especial na UE-12, uma melhor concepção e planeamento dos projectos.

No entanto, o planeamento é apenas um elemento com consequências a nível da derrapagem das despesas e dos atrasos. De facto, o Tribunal também concluiu no ponto 45 do seu relatório especial sobre o investimento nas infra-estruturas ferroviárias da UE que «foram observados aumentos dos custos dos projectos em todos os casos, quase sempre por razões ligadas a factores imprevisíveis que surgiram durante a fase de construção, por exemplo condições geográficas inesperadamente difíceis, requisitos de protecção ambiental, requisitos de segurança e propostas de empreiteiros mais elevadas do que o previsto».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Controlos e acompanhamento do desempenho

8.45. Algumas observações do Tribunal ⁽²⁸⁾ incentivavam os gestores a melhorar os sistemas de controlo interno e a acompanhar o desempenho através da criação de mecanismos adequados para registo das informações e dos dados sobre os efeitos alcançados ou o nível de desempenho.

8.46. Por exemplo, o Tribunal verificou que as análises realizadas para acompanhar as intervenções financiadas pela UE no domínio do ensino básico na África Subsariana tendem, em geral, a incidir em processos e em questões financeiras ligados a condições específicas de pagamento e não nos resultados no domínio da educação (RE n.º 12/2010, ponto 62). Da mesma forma, assinalou que os grupos de acção local responsáveis pela execução do programa Leader não recolheram dados nem apuraram se os objectivos da estratégia local tinham sido atingidos (RE n.º 5/2010, ponto 31).

8.47. No entanto, o Tribunal constatou igualmente determinados aspectos eficientes dos sistemas de supervisão e de controlo, como o papel das verificações efectuadas pelo serviço alimentar e veterinário na manutenção de uma pressão de controlo necessária (RE n.º 14/2010, ponto 67) ou o desenvolvimento pela Comissão de um método sólido para controlar os procedimentos aduaneiros simplificados (RE n.º 1/2010, ponto 81).

8.48. Num dos seus relatórios (RE n.º 10/2010, ponto 40), o Tribunal sublinhou a utilidade de uma avaliação anual da execução dos programas, indicando que essa avaliação permitia aos gestores introduzir alterações efectivas nos programas em curso.

8.46. *Em relação aos programas de apoio da política de educação financiados pelo apoio orçamental sectorial, os progressos efectuados face aos indicadores de resultados (matrícula, conclusão, êxito e resultados de aprendizagem nalguns casos) são avaliados em revisões conjuntas com outros doadores, conduzidas pelo país parceiro. Aquando da definição das disposições de acompanhamento do desempenho com os parceiros, a Comissão considera que uma boa combinação de indicadores de resultados e processuais fornece um adequado retrato abrangente dos progressos realizados pelo país ao nível da execução da sua política sectorial.*

Em relação ao programa Leader, a Comissão forneceu novas orientações aos Estados-Membros para que, de uma forma mais adequada, acompanhem, avaliem e aperfeiçoem as estratégias dos grupos de acção local (GAL) e as respectivas realizações. No início de 2011, a Comissão criou igualmente um grupo de trabalho especializado para a qualidade das estratégias de desenvolvimento local, incluindo as questões de acompanhamento e avaliação, no quadro da rede europeia de desenvolvimento rural. Os resultados, disponíveis no final do ano, fornecerão mais ferramentas e boas práticas aos Estados-Membros e aos GAL.

8.47. *O Serviço Alimentar e Veterinário avalia constantemente a eficácia e eficiência do seu trabalho de controlo, de modo a garantir que os recursos são utilizados da melhor forma possível.*

8.48. *A Comissão definiu indicadores de desempenho comuns cuja avaliação ajudará a melhorar os POSEI e os programas das ilhas menores do mar Egeu.*

⁽²⁸⁾ RE n.º 12/2010, ponto 62; RE n.º 5/2010, ponto 31 e RE n.º 10/2010, pontos 40 e 79.

Observações do Tribunal sobre as realizações e os relatórios

Concretização dos objectivos definidos

8.49. Dois relatórios do Tribunal chegam a conclusões positivas sobre os resultados alcançados através das intervenções financiadas pelo orçamento da UE (RE n.º 8/2010 e n.º 10/2010). O Tribunal considerou que os projectos de infra-estruturas ferroviárias co-financiados pela UE produziram as infra-estruturas planeadas de acordo com as especificações e, uma vez concluídos, criaram possibilidades de transporte ferroviário novas e melhoradas em troços fundamentais dos projectos prioritários (RE n.º 8/2010, ponto 65). Relativamente às medidas específicas no domínio agrícola a favor das regiões ultraperiféricas e das ilhas menores do mar Egeu, os programas eram, em geral, aplicados eficazmente, respondendo assim às necessidades destas regiões (RE n.º 10/2010, ponto 82).

8.50. Outros relatórios especiais apresentam resultados mais heterogéneos, ficando por alcançar alguns objectivos importantes (RE n.º 6/2010, n.º 9/2010, n.º 12/2010 e n.º 13/2010). O Tribunal observou que, nos casos em que existem objectivos contraditórios, é difícil alcançá-los simultaneamente (RE n.º 6/2010, pontos 93 e 99). Muito embora os fundos despendidos no âmbito das acções estruturais tenham contribuído para melhorar o abastecimento de água para consumo doméstico, poderiam ter sido alcançados melhores resultados com menores custos para o orçamento da UE (RE n.º 9/2010, ponto 71).

Relatórios sobre o desempenho

8.51. Nos seus relatórios, o Tribunal chamou a atenção ⁽²⁹⁾ para a necessidade de existirem estruturas adequadas para a elaboração de relatórios, bem como dados pertinentes, comparáveis e fiáveis para permitir avaliar em que medida os resultados obtidos correspondem aos objectivos fixados.

8.52. No seu relatório sobre o regime de mobilidade do programa Leonardo da Vinci, o Tribunal constatou que não era possível estabelecer uma comparação válida entre os resultados e o desempenho previsto porque o programa de trabalho anual tinha uma estrutura diferente do relatório anual de actividades (RE n.º 4/2010, ponto 41). O Tribunal observou ainda que a Comissão e os Estados-Membros não conseguiram, na ausência ou falta de fiabilidade dos dados, determinar a eficácia dos programas Leader na produção de resultados a nível do desenvolvimento rural, seja em termos absolutos, seja em relação à eficácia de outras formas de concretização (RE n.º 5/2010, ponto 100).

8.50. Os objectivos da reforma de 2006 do mercado do açúcar da UE estão directamente relacionados com os objectivos da Política Agrícola Comum (PAC), consagrados nos Tratados. A existência de objectivos parcialmente divergentes não é uma lacuna da reforma, mas sim resultado do seu âmbito alargado. A Comissão considera que a reforma do sector do açúcar conseguiu realizar com sucesso a reestruturação do sector, proporcionando-lhe um enquadramento político a longo prazo e aumentando, significativamente, a sua competitividade.

8.52. No que respeita ao programa de mobilidade Leonardo da Vinci, como anunciado no plano de acção em resposta ao relatório do Tribunal, um grupo de trabalho interno da DG Educação e Cultura reviu os requisitos e modelo do relatório anual das agências nacionais no segundo trimestre de 2011. O modelo de relatório revisto está de acordo com a estrutura e conteúdo do programa de trabalho das agências nacionais revisto para 2011. Consequentemente, o relatório anual das agências nacionais para 2011 (a ser recebido pela Comissão em 2012) permitirá realizar uma comparação válida dos resultados face ao desempenho previsto.

⁽²⁹⁾ RE n.º 4/2010, ponto 41 e RE n.º 5/2010, ponto 100.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

8.53. Como mencionado no início deste capítulo, o Regulamento Financeiro prevê que os relatórios anuais de actividades indiquem os resultados das operações em confronto com os objectivos que lhes foram atribuídos, a descrição dos riscos associados a estas operações, a utilização dos recursos postos à sua disposição e a eficiência e eficácia do sistema de controlo interno⁽³⁰⁾. O Tribunal observou que as diferenças entre as metas previstas e as realizações ficavam frequentemente por analisar (ver ponto 8.16) e que o quadro para elaboração de relatórios sobre a eficácia não abrangia a economia e a eficiência das despesas (ver ponto 8.17).

8.54. A inexistência de etapas intermédias adequadas tornou difícil avaliar se os progressos realizados podiam ser considerados como estando no bom caminho para alcançar os objectivos plurianuais (ver pontos 8.20 e 8.21).

8.55. O Tribunal constatou que os objectivos, os indicadores e as metas definidos nos planos de gestão eram, em geral, os utilizados para elaborar os relatórios anuais de actividades (ver pontos 8.24 e 8.25).

8.56. As limitações jurídicas e os condicionalismos práticos prejudicaram a fiabilidade das informações sobre o planeamento e a elaboração dos relatórios enviados pelos Estados-Membros às DG relativamente a programas em gestão partilhada (ver pontos 8.27-8.29).

A avaliação intercalar do programa Leader+ realizou-se numa fase inicial da execução da estratégia GAL. Contudo, a avaliação ex post do Leader+, que foi concluída em Dezembro de 2010, fornece informações úteis sobre a eficácia e eficiência das intervenções do programa Leader. Estas informações serão úteis no âmbito dos trabalhos em curso no quadro da PAC para o período pós-2013.

8.53. *A Comissão concorda que a divergência entre os resultados concretos e os objectivos previstos pode ser explicada de forma mais adequada em futuros relatórios anuais de actividades.*

Segundo o artigo 60.º, n.º 7, do Regulamento Financeiro, o relatório anual de actividades tem de descrever a eficiência e eficácia do sistema de controlo interno e não a eficiência e eficácia das acções da UE. O teor do relatório anual de actividades é definido de acordo com os requisitos desta disposição. Graças à coerência garantida pela nomenclatura do OA, os recursos humanos e financeiros (como indicado nos anexos 2 e 3) afectos a cada actividade OA são claramente identificados e podem ser relacionados com os indicadores no anexo correspondente. Assim, é possível avaliar a economia e eficiência na gestão dos recursos disponíveis.

8.54. *Nem sempre faz sentido definir etapas intermédias para os programas plurianuais, visto que os impactos só serão alcançados de uma forma não linear no final do período de programação. Os relatórios anuais relativos aos recursos, às realizações e aos resultados, isto é, o acompanhamento dos progressos a nível da execução do programa, possibilitam uma avaliação periódica dos progressos face aos objectivos estabelecidos.*

8.56. *Para o desenvolvimento rural, a Comissão estabeleceu um quadro comum de acompanhamento e avaliação para o período de programação 2007-2013. Pela primeira vez, existe um único quadro para realizar o acompanhamento e a avaliação das intervenções ao nível do desenvolvimento rural com base em indicadores comuns.*

No âmbito deste quadro, os Estados-Membros são responsáveis por fornecerem dados de acompanhamento fiáveis, em conformidade com a repartição de competências no quadro da gestão partilhada. Considerando o elevado número de projectos e o amplo leque de especificidades dos projectos dos Estados-Membros, não é exequível nem eficiente para a Comissão verificar, ao nível do projecto, os dados fornecidos pelos Estados-Membros.

Ver também resposta ao ponto 8.29.

⁽³⁰⁾ N.º 7, segundo parágrafo, do artigo 60.º do Regulamento Financeiro.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.57. O Tribunal conclui que a qualidade da fase de planeamento é importante para determinar a forma como se poderão alcançar os resultados pretendidos. Um planeamento insuficiente ou fraco, incluindo a inexistência de objectivos SMART, pode originar atrasos, custos adicionais e afectar os resultados alcançados (ver pontos 8.33-8.44).

8.58. É importante para a prestação de contas da gestão que os resultados comunicados correspondam aos objectivos e indicadores definidos no plano de gestão e que existam sistemas adequados de acompanhamento e controlo para obter informações fiáveis no sentido de comunicar os resultados (ver pontos 8.45-8.48 e 8.51-8.52).

8.59. O Tribunal formula as seguintes recomendações:

— **Recomendação n.º 1:** Os relatórios anuais de actividades das DG deverão concentrar-se mais no desempenho, especialmente analisando as diferenças entre as metas previstas e as realizações e informando sobre a economia e a eficiência das despesas da UE (ver ponto 8.53).

— **Recomendação n.º 2:** Os serviços da Comissão deverão definir etapas intermédias adequadas para as metas plurianuais, de modo a que os progressos possam ser avaliados de forma conveniente (ver ponto 8.54).

— **Recomendação n.º 3:** No contexto das suas respectivas responsabilidades no âmbito da gestão partilhada, a Comissão e os Estados-Membros deverão chegar a um acordo sobre indicadores de desempenho coerentes e assegurar a fiabilidade das informações sobre as metas previstas e os resultados alcançados (ver ponto 8.56).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.57. A Comissão concorda com a importância da fase de planeamento e a necessidade de se basear em objectivos SMART.

8.58. A Comissão concorda que é importante para a prestação de contas por parte dos responsáveis pela gestão que os resultados comunicados correspondam a objectivos e indicadores estabelecidos no plano de gestão e que estejam em vigor sistemas de controlo e acompanhamento adequados, de forma a obter-se informações fiáveis para a elaboração de relatórios sobre os resultados.

A Comissão está empenhada em melhorar constantemente os seus sistemas de controlo e acompanhamento, de forma a garantir que são adequados para a prestação de informações fidedignas.

8.59.

— De facto, as diferenças entre as metas previstas e os resultados concretos podem ser objecto de uma melhor explicação.

Contudo, o plano de gestão e o relatório anual de actividades não se destinam a fornecer informações pormenorizadas sobre economia e eficiência (ver respostas aos pontos 8.17 e 8.53).

Para os programas na área dos fundos estruturais, a avaliação da economia e eficiência dos programas de financiamento depende, em grande medida, da vontade e capacidade dos Estados-Membros de fornecerem informações sobre determinados aspectos, tais como o custo unitário ou as relações entre os resultados e as categorias de despesas. Ao abrigo do actual quadro jurídico, tal não é possível realizar de forma sintética relativamente a todos os programas.

— Na verdade, para as realizações, resultados e, se for caso disso, indicadores de impacto, podem ser definidas etapas intermédias.

Para as realizações, é possível definir etapas para metas plurianuais, pelo menos, ao nível do programa. Contudo, tal parece mais artificial para os indicadores de resultados devido aos diferentes factores adjuvantes. Todavia, a Comissão está disposta a incluir alguns requisitos adicionais nos regulamentos futuros, solicitando a apresentação de informações sobre os progressos dos novos contratos de parceria propostos, em especial, no que respeita às etapas definidas no quadro de desempenho.

— Ao abrigo da gestão partilhada, a Comissão desempenha o papel de supervisor, assegurando-se de que as disposições que regulam os sistemas de controlo e gestão cumprem a legislação, assim como verificando o efectivo funcionamento dos sistemas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- **Recomendação n.º 4:** Durante o planeamento dos programas de despesas da UE, a Comissão e os Estados-Membros deverão prestar mais atenção à definição de objectivos SMART e à identificação e atenuação dos riscos que podem ocorrer durante a execução (ver ponto 8.57).
- **Recomendação n.º 5:** A prestação de contas da gestão deverá igualmente ser entendida como incluindo informações sobre os resultados em que se estabelece uma correspondência entre as realizações previstas no plano de gestão e as mencionadas no relatório anual de actividades (ver ponto 8.58).
- **Recomendação n.º 6:** A Comissão, juntamente com os Estados-Membros quando adequado no contexto da gestão partilhada, deverá conceber e manter em funcionamento sistemas de acompanhamento e de controlo para produzir informações completas e exactas sobre os resultados (ver ponto 8.58).

Neste contexto, a Comissão já iniciou um processo dessa natureza com os Estados-Membros.

Para o desenvolvimento rural, a Comissão já estabeleceu um quadro comum de acompanhamento e avaliação para o período de programação 2007-2013 que, pela primeira vez, constitui um quadro único para o acompanhamento e a avaliação das intervenções ao nível do desenvolvimento rural com base em indicadores comuns.

A Comissão pretende trabalhar em mais estreita parceria com os Estados-Membros no sentido de melhorar o quadro comum de acompanhamento e avaliação para o próximo período de programação. Já está agendado para Setembro de 2011 um primeiro seminário sobre o acompanhamento e a avaliação da PAC.

Para os fundos estruturais, a Comissão irá propor um acordo sobre indicadores comuns de resultados para o futuro regulamento pós-2013 e irá adoptar uma metodologia para identificar indicadores de resultados apropriados que terão de ser adaptados ao contexto. A verificação das metas previstas e a elaboração dos relatórios sobre os resultados alcançados ainda continuarão sob a responsabilidade dos Estados-Membros (ver resposta à recomendação 6).

- A Comissão sempre procurou definir objectivos SMART e prestar atenção à identificação e mitigação de riscos que podem ocorrer durante a fase de execução. Futuramente, estes esforços serão ainda mais significativos.
 - A Comissão concorda que é importante para a prestação de contas por parte dos responsáveis pela gestão que os resultados reportados correspondam aos objectivos e indicadores definidos no plano de gestão, tal como já é o caso para a grande maioria deles, assim como também concorda que deve existir um sistema de acompanhamento e controlo adequado de forma a obter-se informações fiáveis que sirvam de base à elaboração dos relatórios sobre os resultados.
- A Comissão deve manter uma abordagem flexível para permitir que o relatório anual de actividades apresente os dados mais recentes, mesmo que estes não tenham sido tidos em conta no plano de gestão. Contudo, os dados serão apresentados de forma a que seja possível comparar os dois exercícios.
- Para os programas ao abrigo da gestão partilhada, a Comissão irá propor alguns requisitos essenciais ao nível da concepção dos sistemas de modo a que produzam informações sobre os resultados no quadro da futura regulamentação pós-2013. De acordo com a divisão de competências ao abrigo da gestão partilhada, os Estados-Membros serão responsáveis pelo funcionamento destes sistemas de modo a que forneçam informações completas e exactas sobre os resultados.

ANEXO

Informações financeiras sobre o orçamento geral

ÍNDICE

INFORMAÇÕES DE BASE SOBRE O ORÇAMENTO

1. Elaboração do orçamento
2. Base jurídica
3. Princípios orçamentais enunciados nos Tratados e no Regulamento Financeiro
4. Conteúdo e estrutura do orçamento
5. Financiamento do orçamento (receitas orçamentais)
6. Tipos de dotações orçamentais
7. Execução do orçamento
 - 7.1. Responsabilidade pela execução
 - 7.2. Execução das receitas
 - 7.3. Execução das despesas
 - 7.4. Demonstrações consolidadas relativas à execução orçamental e determinação do saldo do exercício
8. Prestação de contas
9. Auditoria externa
10. Quitação e seguimento a dar

NOTAS EXPLICATIVAS

Fontes dos dados financeiros

Unidade monetária

Abreviaturas e símbolos utilizados

GRÁFICOS RELATIVOS AO ORÇAMENTO E ÀS CONTAS CONSOLIDADAS DO EXERCÍCIO DE 2010

INFORMAÇÕES DE BASE SOBRE O ORÇAMENTO

1. ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO

O orçamento engloba as receitas e as despesas da União Europeia, aprovadas pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu. Engloba igualmente as despesas da Política Externa e de Segurança Comum, bem como todas as outras despesas que o Conselho considera deverem ficar a cargo do orçamento de forma a permitir a execução destas políticas.

2. BASE JURÍDICA

O orçamento rege-se pelas disposições financeiras dos Tratados (artigos 310.º a 325.º do TFUE e 106.º-A do Tratado CEEA) ⁽¹⁾ e pelos regulamentos financeiros ⁽²⁾.

3. PRINCÍPIOS ORÇAMENTAIS ENUNCIADOS NOS TRATADOS E NO REGULAMENTO FINANCEIRO

Todas as receitas e todas as despesas da União Europeia devem ser agrupadas num orçamento único (unidade e veracidade). O orçamento é aprovado para um exercício orçamental (anualidade). As receitas e despesas do orçamento devem ser equilibradas (equilíbrio). A elaboração, execução e prestação das contas são efectuadas em euros (unidade de conta). As receitas devem servir para financiar indistintamente todas as despesas e devem, tal como as despesas, ser inscritas no orçamento, e posteriormente nas demonstrações financeiras, pelo seu montante integral e sem compensação entre si (universalidade). As dotações são especificadas por títulos e capítulos; os capítulos subdividem-se em artigos e números (especificação). As dotações orçamentais devem ser utilizadas segundo os princípios de economia, eficiência e eficácia (boa gestão financeira). O orçamento é elaborado e executado e é objecto de prestação de contas no respeito pelo princípio de transparência (transparência). Existem algumas excepções a estes princípios gerais.

4. CONTEÚDO E ESTRUTURA DO ORÇAMENTO

O orçamento consta de um «mapa geral de receitas e despesas» e de secções divididas em «mapas de receitas e despesas» de cada instituição. As nove secções são as seguintes: (I) Parlamento; (II) Conselho; (III) Comissão; (IV) Tribunal de Justiça; (V) Tribunal de Contas; (VI) Comité Económico e Social; (VII) Comité das Regiões; (VIII) Provedor de Justiça Europeu e (IX) Autoridade Europeia para a Protecção de Dados.

No interior de cada secção, as receitas e despesas são classificadas por rubricas orçamentais (títulos, capítulos, artigos e eventualmente números) segundo a sua natureza ou o seu destino.

5. FINANCIAMENTO DO ORÇAMENTO (RECEITAS ORÇAMENTAIS)

O financiamento do orçamento é assegurado essencialmente pelos recursos próprios da União Europeia: recursos próprios baseados no RNB, recursos próprios provenientes do IVA, direitos aduaneiros, direitos agrícolas e quotizações do açúcar e isoglicose ⁽³⁾.

Além dos recursos próprios, existem outras receitas (ver **gráfico I**).

6. TIPOS DE DOTAÇÕES ORÇAMENTAIS

Para cobrir as despesas previsionais, o orçamento distingue os seguintes tipos de dotações orçamentais:

a) as dotações diferenciadas (DD) destinam-se a financiar acções plurianuais em determinados domínios orçamentais. Incluem as dotações de autorização (DA) e as dotações de pagamento (DP):

— as dotações de autorização permitem contrair durante o exercício em curso obrigações jurídicas relativas a acções cuja realização abrange vários exercícios,

— as dotações de pagamento permitem financiar as despesas que decorrem de autorizações concedidas durante o exercício em curso e exercícios anteriores,

⁽¹⁾ Ver a lista de abreviaturas nas notas explicativas.

⁽²⁾ Principalmente o Regulamento Financeiro (REGFIN) de 25 de Junho de 2002 (JO L 248 de 16.9.2002).

⁽³⁾ Principais actos jurídicos relativos aos recursos próprios: Decisão 2007/436/CE, Euratom do Conselho (JO L 163 de 23.6.2007, p. 17); Decisão 2000/597/CE, Euratom do Conselho (JO L 253 de 7.10.2000, p. 42); Regulamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000 do Conselho (JO L 130 de 31.5.2000, p. 1).

b) as dotações não diferenciadas (DND) permitem assegurar a autorização e o pagamento das despesas relativas a acções anuais durante cada exercício.

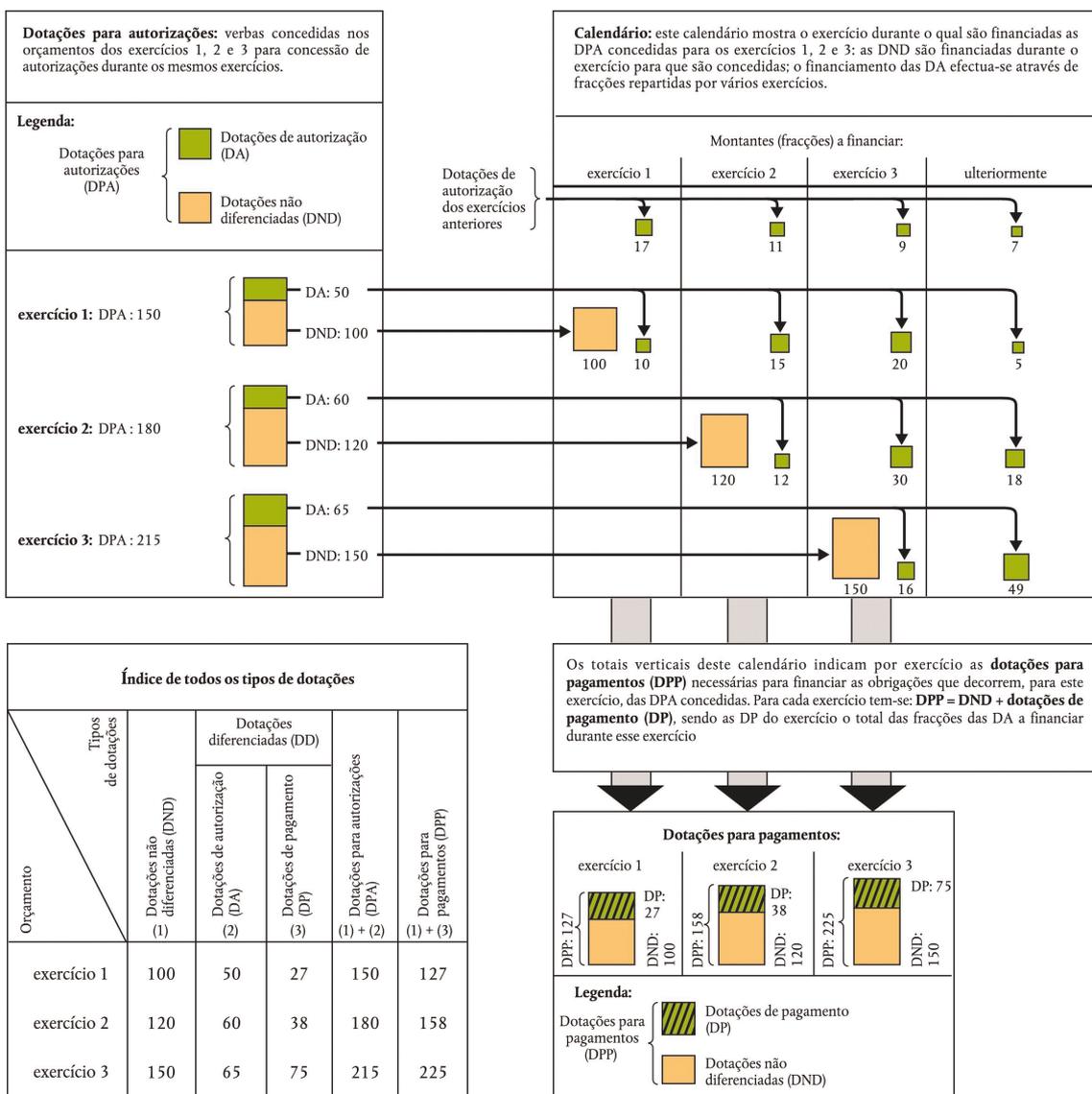
Por conseguinte, é importante apurar os dois totais seguintes em relação a cada exercício:

a) total das dotações para autorizações (DPA) ⁽⁴⁾ = dotações não diferenciadas (DND) + dotações de autorização (DA) ⁽⁴⁾;

b) total das dotações para pagamentos (DPP) ⁽⁴⁾ = dotações não diferenciadas (DND) + dotações de pagamento (DP) ⁽⁴⁾.

As receitas orçamentais servem para cobrir o total das dotações para pagamentos. As dotações de autorização não têm de ser cobertas por receitas.

O esquema simplificado seguinte (montantes fictícios) mostra o impacto destes tipos de dotações em cada exercício.



⁽⁴⁾ É importante notar a diferença entre «dotações para autorizações» e «dotações de autorização», assim como entre «dotações para pagamentos» e «dotações de pagamento». As duas noções «dotações de autorização» e «dotações de pagamento» são utilizadas exclusivamente no contexto das dotações diferenciadas.

7. EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

7.1. Responsabilidade pela execução

A Comissão executa o orçamento nos termos do Regulamento Financeiro, sob a sua própria responsabilidade e no limite das dotações concedidas; reconhece às outras instituições os poderes necessários para a execução das secções do orçamento relativas a cada uma delas (⁵). O Regulamento Financeiro especifica os procedimentos de execução e nomeadamente a responsabilidade dos gestores orçamentais, dos contabilistas, dos gestores de fundos para adiantamentos e dos auditores financeiros das instituições. Nos dois maiores domínios de despesas (FEAGA e Coesão), a gestão dos fundos da União Europeia é partilhada com os Estados-Membros.

7.2. Execução das receitas

As receitas previsionais são inscritas no orçamento sem prejuízo de eventuais alterações introduzidas por orçamentos rectificativos e suplementares.

A execução orçamental das receitas consiste no apuramento dos direitos e na cobrança dos montantes devidos à União Europeia (recursos próprios e outras receitas). Rege-se por disposições especiais (⁶). As receitas efectivas de um exercício são definidas como a soma das cobranças sobre direitos apurados do exercício corrente e das cobranças sobre direitos ainda por cobrar de exercícios anteriores.

7.3. Execução das despesas

As despesas previsionais são inscritas no orçamento.

A execução orçamental das despesas, ou seja a evolução e utilização das dotações, pode ser resumida da seguinte forma:

a) dotações para autorizações:

- i) *evolução das dotações*: o total das dotações para autorizações disponível durante um exercício é composto pelos seguintes elementos: orçamento inicial (DND e DA) + orçamentos rectificativos e suplementares + receitas afectadas + transferências + dotações para autorizações transitadas do exercício anterior + dotações de autorização anuladas em exercícios anteriores e reconstituídas,
- ii) *utilização das dotações*: as dotações para autorizações definitivas estão disponíveis ao longo do exercício para conceder autorizações (dotações para autorizações utilizadas = montante das autorizações concedidas),
- iii) *dotações do exercício transitadas para o exercício seguinte*: as dotações do exercício não utilizadas podem transitar para o exercício seguinte após decisão da instituição em causa. As dotações disponíveis a título das receitas afectadas são objecto de uma transição automática,
- iv) *anulação de dotações*: o saldo é anulado;

b) dotações para pagamentos:

- i) *evolução das dotações*: o total das dotações para pagamentos disponíveis durante um exercício é composto pelos seguintes elementos: orçamento inicial (DND e DP) + orçamentos rectificativos e suplementares + receitas afectadas + transferências + dotações transitadas do exercício anterior de forma automática ou não automática,
- ii) *utilização das dotações do exercício*: as dotações para pagamentos do exercício estão disponíveis durante o exercício para efectuar pagamentos. Não incluem as dotações transitadas do exercício anterior (dotações para pagamentos utilizadas = montante dos pagamentos efectuados a partir das dotações do exercício),
- iii) *dotações do exercício transitadas para o exercício seguinte*: as dotações do exercício não utilizadas podem transitar para o exercício seguinte após decisão da instituição em causa. As dotações disponíveis a título das receitas afectadas são objecto de uma transição automática,

(⁵) Artigos 317º do TFUE, 106º-A do Tratado CEEA e 50º do RF.

(⁶) Artigos 69º a 74º do Regulamento Financeiro e Regulamento (CE, Euratom) nº 1150/2000.

- iv) *anulação de dotações*: o saldo é anulado,
- v) *total dos pagamentos efectuados durante o exercício*: pagamentos contra dotações para pagamentos do exercício + pagamentos contra dotações para pagamentos transitadas do exercício anterior,
- vi) *despesas efectivas realizadas em relação a um exercício*: despesas das demonstrações consolidadas sobre a execução orçamental (ver ponto 7.4) = pagamentos contra dotações para pagamentos do exercício + dotações para pagamentos do exercício transitadas para o exercício seguinte.

7.4. Demonstrações consolidadas relativas à execução orçamental e determinação do saldo do exercício

As demonstrações consolidadas relativas à execução orçamental são elaboradas no encerramento de cada exercício. Determinam o saldo do exercício, que é inscrito no orçamento do exercício seguinte através de um orçamento rectificativo.

8. PRESTAÇÃO DE CONTAS

As contas de um exercício são comunicadas ao Parlamento, ao Conselho e ao Tribunal de Contas; estas contas são apresentadas sob a forma de demonstrações financeiras e de mapas sobre a execução orçamental, acompanhados de um relatório sobre a gestão orçamental e financeira. As contas provisórias são comunicadas o mais tardar em 31 de Março do exercício seguinte; as contas definitivas têm de ser apresentadas até 31 de Julho do exercício em causa.

9. AUDITORIA EXTERNA

Desde 1977, o controlo externo do orçamento é efectuado pelo Tribunal de Contas da União Europeia (7). O Tribunal de Contas examina as contas da totalidade das receitas e despesas do orçamento. Envia ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma declaração sobre a fiabilidade das contas e a regularidade e legalidade das operações a que elas se referem. Verifica igualmente a legalidade e a regularidade das receitas e das despesas, bem como a boa gestão financeira. Os controlos podem ser efectuados antes do encerramento das contas do exercício considerado, com base em documentos e, se necessário, no próprio local junto das instituições da União, nos Estados-Membros e nos países terceiros. O Tribunal de Contas elabora um relatório anual relativo a cada exercício e pode, além disso, apresentar em qualquer altura as suas observações sobre questões específicas e emitir pareceres a pedido de qualquer das instituições da União.

10. QUITAÇÃO E SEGUIMENTO A DAR

Desde 1977 são aplicáveis as seguintes disposições (8): antes de 30 de Abril do segundo ano posterior ao exercício considerado, o Parlamento, sob recomendação do Conselho, dá à Comissão quitação quanto à execução do orçamento. Para o efeito, o Conselho e o Parlamento examinam as contas apresentadas pela Comissão, assim como o relatório anual e os relatórios especiais do Tribunal de Contas. As instituições devem tomar todas as medidas convenientes para dar seguimento às observações que figuram nas decisões de quitação e apresentar um relatório sobre as medidas adoptadas.

(7) Artigos 285.º a 287.º do TFUE, 106.º-A do Tratado CEEA e 139.º a 147.º do RF.

(8) Artigos 319.º do TFUE e 106.º-A do Tratado CEEA.

NOTAS EXPLICATIVAS**FONTES DOS DADOS FINANCEIROS**

Os dados financeiros apresentados no presente anexo foram extraídos das contas anuais da União Europeia, bem como de vários outros instrumentos de gestão financeira fornecidos pela Comissão. A repartição geográfica foi determinada a partir dos códigos de país do sistema de informação contabilística da Comissão (ABAC). Como salienta a Comissão, quer se trate das receitas ou das despesas, todos os dados repartidos por Estado-Membro são resultado de operações aritméticas que dão uma visão muito limitada dos benefícios que cada Estado-Membro tira da União. Devem, portanto, ser interpretados com prudência.

UNIDADE MONETÁRIA

Todos os dados financeiros são apresentados em milhões de euros. Os totais são arredondados a partir de cada valor exacto, não representando portanto necessariamente a soma dos arredondamentos.

ABREVIATURAS E SÍMBOLOS UTILIZADOS

AT	Áustria
BE	Bélgica
BG	Bulgária
DA	Dotações de autorização
CY	Chipre
CZ	República Checa
DD	Dotações diferenciadas
DE	Alemanha
DPA	Dotações para autorizações
DND	Dotações não diferenciadas
DP	Dotações de pagamento
DPP	Dotações para pagamentos
G	Gráfico ao qual se faz referência em outros gráficos (p. ex. G III)
DK	Dinamarca
CEEA ou Euratom	Comunidade Europeia da Energia Atómica
CE	Comunidade(s) Europeia(s)
EE	Estónia
EFTA ou AECL	Associação Europeia de Comércio Livre
EL	Grécia
ES	Espanha
UE	União Europeia
UE-27	Total para os 27 Estados-Membros da União Europeia
FI	Finlândia
FR	França
REGFIN	Regulamento Financeiro de 25 de Junho de 2002
RNB	Rendimento Nacional Bruto

HU	Hungria
IE	Irlanda
IT	Itália
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JO	<i>Jornal Oficial da União Europeia</i>
LT	Lituânia
LU	Luxemburgo
LV	Letónia
MT	Malta
NL	Países Baixos
PL	Polónia
PT	Portugal
RO	Roménia
S	Secção orçamental
SE	Suécia
SI	Eslovénia
SK	Eslováquia
T	Título do orçamento
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
UK	Reino Unido
0,0	Dados entre zero e 0,05
—	Inexistência de dados

GRÁFICOS RELATIVOS AO ORÇAMENTO E ÀS CONTAS CONSOLIDADAS DO EXERCÍCIO DE 2010

G I	Orçamento de 2010 — Receitas previsionais e dotações para pagamentos finais
G II	Orçamento de 2010 — Dotações para autorizações
G III	Dotações para autorizações disponíveis em 2010 e sua utilização
G IV	Dotações para pagamentos disponíveis em 2010 e sua utilização
G V	Recursos próprios em 2010, por Estado-Membro
G VI	Pagamentos efectuados em 2010, em cada Estado-Membro
G VII	Balanço consolidado
G VIII	Conta dos resultados económicos consolidada

Gráfico I

Orçamento de 2010 — Receitas previsionais e dotações para pagamentos finais

[Para os critérios de receitas, ver «Informações de base sobre o orçamento», ponto 7.2; para os critérios de despesas, ver «Informações de base sobre o orçamento», ponto 7.3, e para informações mais pormenorizadas, ver G IV, coluna (a)]

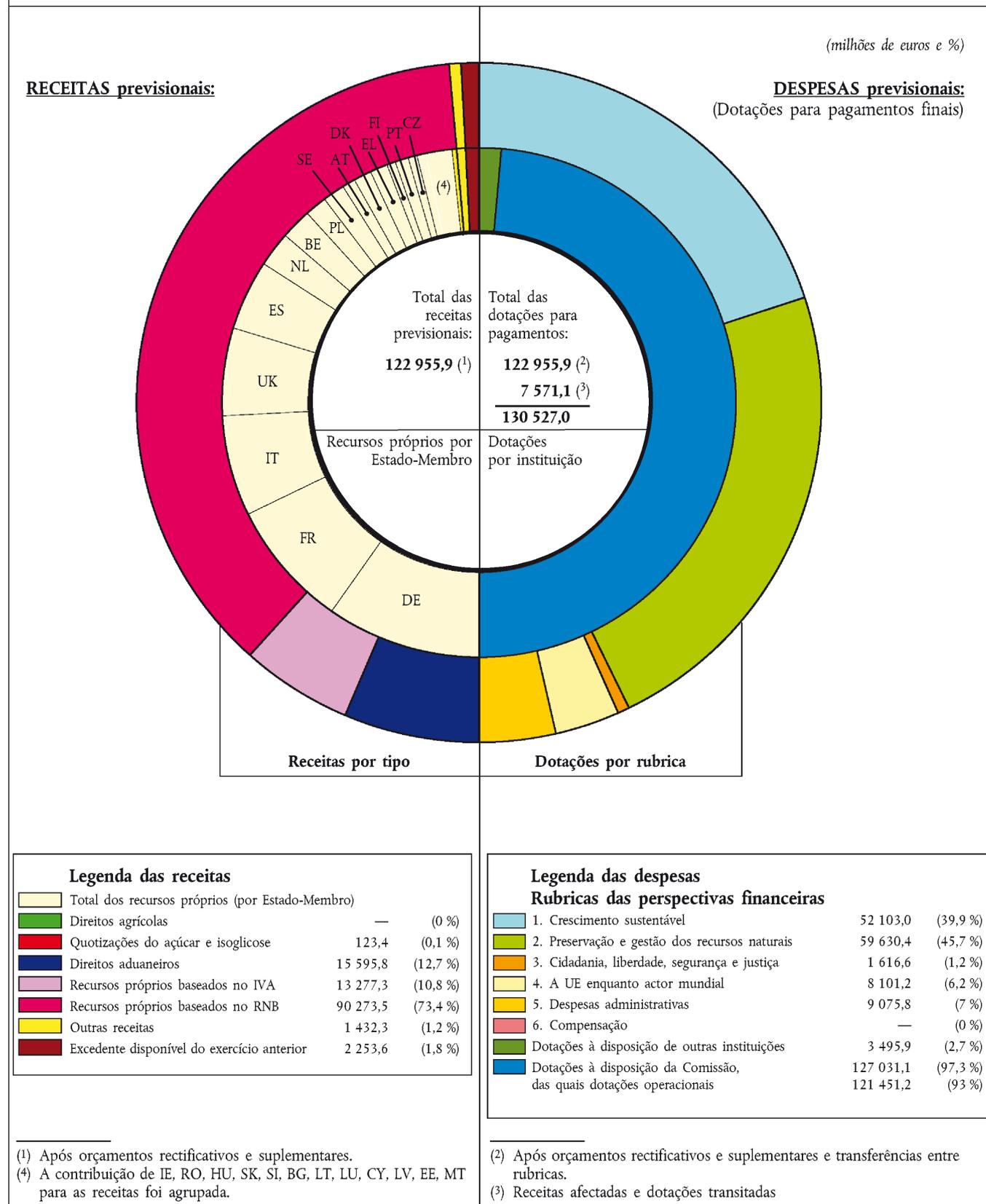
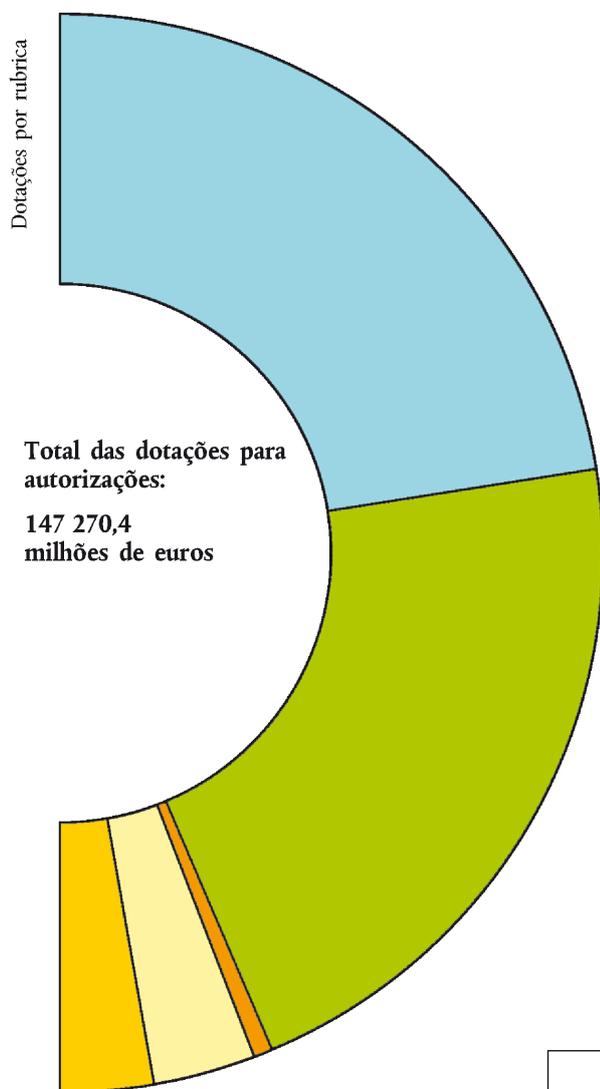


Gráfico II
Orçamento de 2010 — Dotações para autorizações

[após orçamentos rectificativos e suplementares; para informações mais pormenorizadas, ver Gráfico III, coluna (a)]

(milhões de euros e %)



Nota:

O total das dotações para autorizações não está em equilíbrio com as receitas orçamentais de 2010, dado que as dotações de autorização incluem igualmente montantes que serão financiados por receitas orçamentais de exercícios posteriores.

Legenda das despesas

Rubricas das perspectivas financeiras:

	1. Crescimento sustentável	66 243,2	(45 %)
	2. Preservação e gestão dos recursos naturais	62 311,6	(42,3 %)
	3. Cidadania, liberdade, segurança e justiça	1 905,8	(1,3 %)
	4. A UE enquanto actor mundial	8 417,9	(5,7 %)
	5. Despesas administrativas	8 391,9	(5,7 %)
	6. Compensação	—	(0 %)

Gráfico III
Dotações para autorizações disponíveis em 2010 e sua utilização

(milhões de euros e %)

Secções (S.) e títulos (T.) que correspondem à nomenclatura orçamental de 2010 e rubricas do quadro financeiro	Dotações finais	Utilização das dotações					
	Montante (1)	Autorizações concedidas	Taxa de utilização (%)	Verbas transit. 2011	Taxa (%)	Anulações	Taxa (%)
	(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d) = (a) - (b) - (c)	(d)/(a)
Nomenclatura orçamental							
I Parlamento (S. I)	1 752,4	1 585,8	90,5	110,6	6,3	55,9	3,2
II Conselho (S. II)	703,3	633,5	90,1	29,1	4,1	40,7	5,8
III Comissão (S. III)	144 100,2	139 832,5	97,0	3 645,3	2,5	622,4	0,4
III.1 Assuntos económicos e financeiros (T.01)	455,0	450,8	99,1	1,5	0,3	2,7	0,6
III.2 Empresa (T.02)	907,0	844,7	93,1	51,5	5,7	10,7	1,2
III.3 Concorrência (T.03)	95,3	92,3	96,9	2,1	2,2	0,9	1,0
III.4 Emprego e assuntos sociais (T.04)	11 414,0	11 378,1	99,7	25,9	0,2	10,0	0,1
III.5 Agricultura e desenvolvimento rural (T.05)	60 878,5	58 880,4	96,7	1 967,2	3,2	30,8	0,1
III.6 Energia e transportes (T.06)	5 089,4	4 863,9	95,6	215,3	4,2	10,1	0,2
III.7 Ambiente (T.07)	494,3	458,7	92,8	12,9	2,6	22,8	4,6
III.8 Investigação (T.08)	5 911,7	5 544,6	93,8	366,0	6,2	1,1	0,0
III.9 Sociedade da informação e meios de comunicação (T.09)	1 816,9	1 692,0	93,1	121,0	6,7	4,0	0,2
III.10 Investigação directa (T.10)	847,2	461,7	54,5	385,2	45,5	0,4	0,0
III.11 Assuntos Marítimos e Pescas (T.11)	1 005,2	977,1	97,2	3,2	0,3	25,0	2,5
III.12 Mercado interno (T.12)	77,6	76,2	98,2	1,3	1,6	0,1	0,1
III.13 Política regional (T.13)	39 020,1	38 980,7	99,9	23,4	0,1	16,0	0,0
III.14 Fiscalidade e união aduaneira (T.14)	139,0	132,8	95,5	1,6	1,1	4,6	3,3
III.15 Educação e cultura (T.15)	1 816,7	1 641,0	90,3	173,0	9,5	2,7	0,2
III.16 Comunicação (T.16)	222,8	217,3	97,5	1,8	0,8	3,7	1,7
III.17 Saúde e protecção dos consumidores (T.17)	703,5	676,0	96,1	8,7	1,2	18,7	2,7
III.18 Espaço de liberdade, de segurança e de justiça (T.18)	1 128,1	1 070,0	94,8	53,1	4,7	5,0	0,4
III.19 Relações externas (T.19)	4 449,7	4 358,8	98,0	85,8	1,9	5,0	0,1
III.20 Comércio (T.20)	80,5	78,2	97,1	1,3	1,6	1,1	1,4
III.21 Desenvolvimento e relações com os países ACP (T.21)	1 737,1	1 686,2	97,1	49,1	2,8	1,8	0,1
III.22 Alargamento (T.22)	1 035,2	1 023,4	98,9	10,1	1,0	1,6	0,2
III.23 Ajuda humanitária (T.23)	1 069,7	1 058,0	98,9	2,1	0,2	9,6	0,9
III.24 Luta contra a fraude (T.24)	77,7	76,7	98,8	0,0	0,0	0,9	1,2
III.25 Coordenação das políticas da Comissão e aconselhamento jurídico (T.25)	198,6	192,9	97,1	4,4	2,2	1,4	0,7
III.26 Administração (T.26)	1 111,3	1 070,4	96,3	38,2	3,4	2,6	0,2
III.27 Orçamento (T.27)	67,0	63,5	94,7	2,7	4,0	0,9	1,3
III.28 Auditoria (T.28)	11,6	11,2	96,3	0,3	2,6	0,1	1,2
III.29 Estatísticas (T.29)	152,9	138,7	90,7	7,8	5,1	6,4	4,2
III.30 Pensões e despesas conexas (T.30)	1 209,6	1 205,2	99,6	0,0	0,0	4,5	0,4
III.31 Serviços linguísticos (T.31)	461,7	431,2	93,4	28,8	6,2	1,7	0,4
III.40 Reservas (T.40)	415,3	—	—	—	—	415,3	100,0
IV Tribunal de Justiça (S. IV)	331,5	324,5	97,9	1,5	0,4	5,5	1,7
V Tribunal de Contas (S. V)	148,6	138,2	93,0	0,4	0,3	10,0	6,7
VI Comité Económico e Social (S. VI)	127,2	124,7	98,0	0,2	0,1	2,4	1,9
VII Comité das Regiões (S. VII)	90,8	90,3	99,4	0,0	0,0	0,5	0,6
VIII Provedor de Justiça Europeu (S. VIII)	9,3	8,4	89,7	—	—	1,0	10,3
IX Autoridade Europeia para a Protecção de Dados (S. IX)	7,1	5,9	82,7	—	—	1,2	17,3
Total geral das dotações para autorizações	147 270,4	142 743,8	96,9	3 787,0	2,6	739,6	0,5
Quadro financeiro							
1 Crescimento sustentável	66 243,2	64 453,3	97,3	1 311,9	2,0	478,0	0,7
2 Preservação e gestão dos recursos naturais	62 311,6	60 250,8	96,7	1 969,9	3,2	91,0	0,1
3 Cidadania, liberdade, segurança e justiça	1 905,8	1 795,2	94,2	97,5	5,1	13,1	0,7
4 A UE enquanto actor mundial	8 417,9	8 247,2	98,0	154,2	1,8	16,5	0,2
5 Despesas administrativas	8 391,9	7 997,3	95,3	253,7	3,0	141,0	1,7
6 Compensação	—	—	—	—	—	—	—
Total geral das dotações para autorizações	147 270,4	142 743,8	96,9	3 787,0	2,6	739,6	0,5
Total geral das dotações para pagamentos	130 527,0	122 230,7	93,6	5 557,4	4,3	2 739,0	2,1

(1) Dotações orçamentais definitivas após serem tomadas em consideração as transferências entre rubricas orçamentais, as dotações correspondentes às receitas afectadas ou equiparadas e as dotações transitadas do exercício anterior.

Gráfico IV
Dotações para pagamentos disponíveis em 2010 e sua utilização

(milhões de euros e %)

Secções (S.) e títulos (T.) que correspondem à nomenclatura orçamental de 2010 e rubricas do quadro financeiro	Dotações finais (1)	Utilização das dotações					
		Pagamentos efectuados em 2010	Taxa de utilização (%)	Verbas transit. 2011	Taxa (%)	Anulações	Taxa (%)
		(a)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d) = (a) - (b) - (c)	(d)/(a)
Nomenclatura orçamental							
I Parlamento (S. I)	1 938,1	1 506,6	77,7	350,9	18,1	80,7	4,2
II Conselho (S. II)	748,4	620,3	82,9	80,5	10,8	47,5	6,3
III Comissão (S. III)	127 031,1	119 373,9	94,0	5 073,0	4,0	2 584,2	2,0
III.1 Assuntos económicos e financeiros (T.01)	400,5	288,8	72,1	67,4	16,8	44,3	11,1
III.2 Empresa (T.02)	770,9	658,0	85,4	98,7	12,8	14,2	1,8
III.3 Concorrência (T.03)	103,5	91,9	88,8	9,8	9,5	1,8	1,7
III.4 Emprego e assuntos sociais (T.04)	8 543,3	7 481,1	87,6	43,4	0,5	1 018,9	11,9
III.5 Agricultura e desenvolvimento rural (T.05)	58 421,2	55 611,3	95,2	2 324,8	4,0	485,1	0,8
III.6 Energia e transportes (T.06)	3 369,2	2 858,9	84,9	187,2	5,6	323,1	9,6
III.7 Ambiente (T.07)	438,0	358,2	81,8	23,8	5,4	56,0	12,8
III.8 Investigação (T.08)	5 369,2	4 506,5	83,9	848,2	15,8	14,5	0,3
III.9 Sociedade da informação e meios de comunicação (T.09)	1 986,3	1 786,3	89,9	196,9	9,9	3,1	0,2
III.10 Investigação directa (T.10)	789,3	438,2	55,5	344,0	43,6	7,2	0,9
III.11 Assuntos Marítimos e Pescas (T.11)	827,4	655,6	79,2	39,2	4,7	132,6	16,0
III.12 Mercado interno (T.12)	79,9	70,8	88,7	7,0	8,8	2,0	2,5
III.13 Política regional (T.13)	30 709,4	30 622,6	99,7	79,1	0,3	7,7	0,0
III.14 Fiscalidade e união aduaneira (T.14)	135,7	125,6	92,5	9,5	7,0	0,7	0,5
III.15 Educação e cultura (T.15)	1 782,8	1 571,7	88,2	205,3	11,5	5,9	0,3
III.16 Comunicação (T.16)	230,8	206,0	89,2	14,1	6,1	10,8	4,7
III.17 Saúde e protecção dos consumidores (T.17)	664,5	590,4	88,8	44,5	6,7	29,6	4,5
III.18 Espaço de liberdade, de segurança e de justiça (T.18)	839,8	744,9	88,7	71,2	8,5	23,7	2,8
III.19 Relações externas (T.19)	3 867,5	3 683,0	95,2	83,5	2,2	101,0	2,6
III.20 Comércio (T.20)	90,4	76,9	85,1	6,3	7,0	7,2	7,9
III.21 Desenvolvimento e relações com os países ACP (T.21)	1 818,8	1 707,8	93,9	55,2	3,0	55,8	3,1
III.22 Alargamento (T.22)	1 152,5	1 130,2	98,1	16,0	1,4	6,3	0,5
III.23 Ajuda humanitária (T.23)	977,8	970,9	99,3	5,9	0,6	0,9	0,1
III.24 Luta contra a fraude (T.24)	82,3	72,7	88,3	7,0	8,5	2,6	3,1
III.25 Coordenação das políticas da Comissão e aconselh. jurídico (T.25)	214,5	188,7	87,9	22,3	10,4	3,6	1,7
III.26 Administração (T.26)	1 239,4	1 044,0	84,2	176,8	14,3	18,5	1,5
III.27 Orçamento (T.27)	77,2	64,7	83,8	11,2	14,5	1,3	1,7
III.28 Auditoria (T.28)	12,3	10,6	86,6	1,4	11,8	0,2	1,6
III.29 Estatísticas (T.29)	148,0	125,8	85,0	16,6	11,2	5,6	3,8
III.30 Pensões e despesas conexas (T.30)	1 209,6	1 205,2	99,6	0,0	0,0	4,5	0,4
III.31 Serviços linguísticos (T.31)	486,1	426,5	87,7	56,6	11,6	2,9	0,6
III.40 Reservas (T.40)	192,9	—	—	—	—	192,9	100,0
IV Tribunal de Justiça (S. IV)	349,7	323,1	92,4	18,3	5,2	8,3	2,4
V Tribunal de Contas (S. V)	209,8	182,4	86,9	16,7	7,9	10,8	5,2
VI Comité Económico e Social (S. VI)	134,4	121,5	90,4	9,3	7,0	3,6	2,7
VII Comité das Regiões (S. VII)	97,2	89,4	92,0	6,7	6,9	1,0	1,1
VIII Provedor de Justiça Europeu (S. VIII)	10,1	8,5	84,3	0,5	5,2	1,1	10,5
IX Autoridade Europeia para a Protecção de Dados (S. IX)	8,2	5,0	61,1	1,4	16,8	1,8	22,1
Total geral das dotações para pagamentos	130 527,0	122 230,7	93,6	5 557,4	4,3	2 739,0	2,1
Quadro financeiro							
1 Crescimento sustentável	52 103,0	48 828,0	93,7	1 905,3	3,7	1 369,7	2,6
2 Preservação e gestão dos recursos naturais	59 630,4	56 647,3	95,0	2 381,9	4,0	601,2	1,0
3 Cidadania, liberdade, segurança e justiça	1 616,6	1 373,0	84,9	199,3	12,3	44,4	2,7
4 A UE enquanto actor mundial	8 101,2	7 486,5	92,4	114,1	1,4	500,6	6,2
5 Despesas administrativas	9 075,8	7 895,8	87,0	956,8	10,5	223,1	2,5
6 Compensação	—	—	—	—	—	—	—
Total geral das dotações para pagamentos	130 527,0	122 230,7	93,6	5 557,4	4,3	2 739,0	2,1

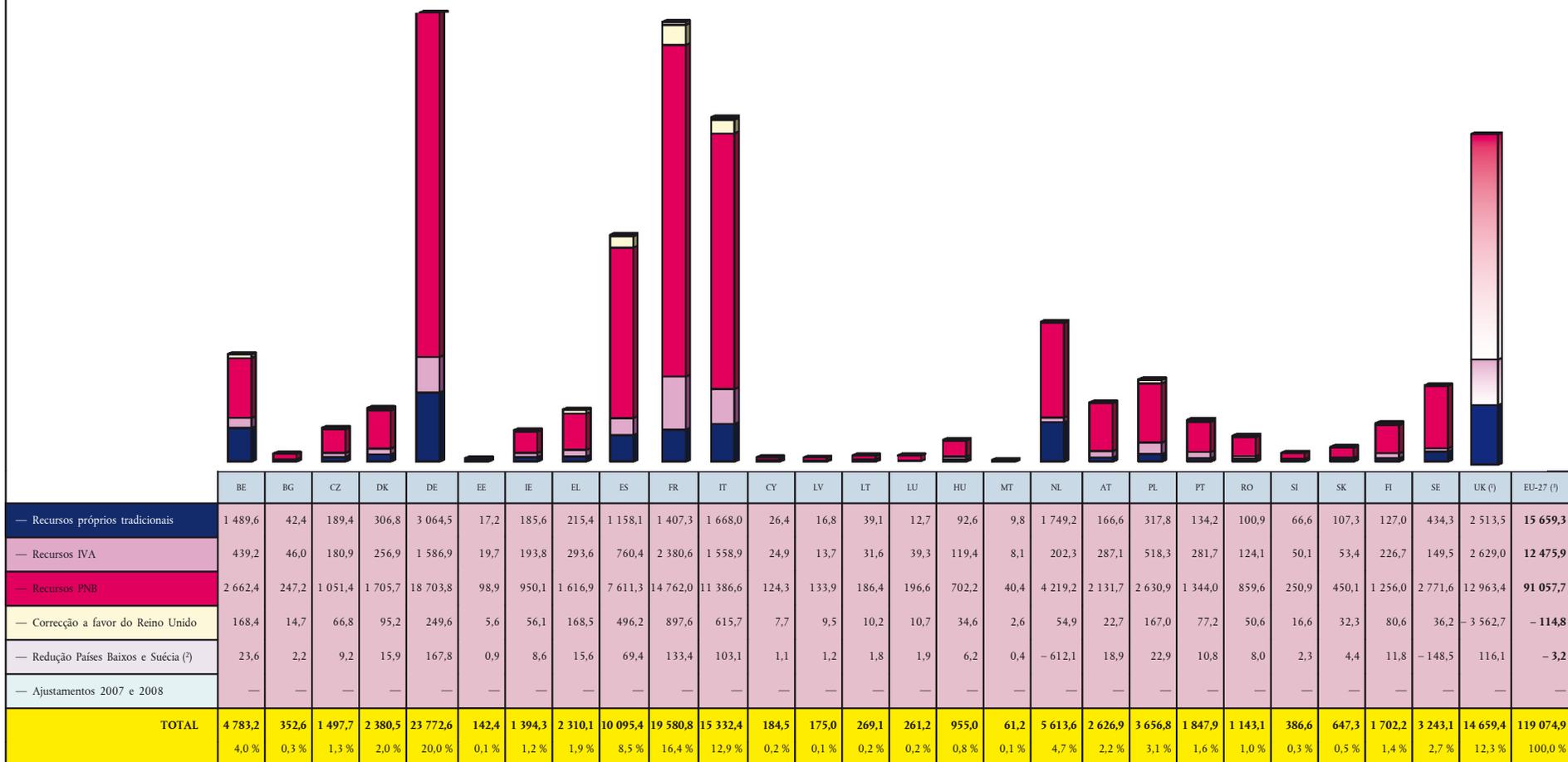
(1) Dotações orçamentais definitivas após serem tomadas em consideração as transferências entre rubricas orçamentais, as dotações correspondentes às receitas afectadas ou equiparadas e as dotações transitadas do exercício anterior.

Gráfico V

Recursos próprios em 2010, por Estado-Membro

Receitas efectivas

(milhões de euros e %)



(*) No que se refere ao Reino Unido, é aplicada uma correção (3 562,7 milhões de euros) ao montante bruto dos recursos próprios (18 222 milhões de euros). O financiamento deste ajustamento é suportado pelos outros Estados-Membros.

(*) É concedida uma redução bruta das contribuições anuais baseadas no RNB aos Países Baixos e à Suécia relativamente ao período 2007-2013. Para 2010, os respectivos montantes ascendem a 612,1 e a 148,5 milhões de euros.

(*) As diferenças entre os montantes apresentados no gráfico e os apresentados no capítulo 2 - quadro 2.1 representam os ajustamentos dos saldos do IVA, dos saldos do RNB e da correção a favor do Reino Unido afectadas aos títulos e países correspondentes.

Gráfico VI

Pagamentos efectuados em 2010, em cada Estado-Membro ⁽¹⁾

Nota: Pagamentos efectuados em 2010 = pagamentos contra dotações operacionais de 2010 mais pagamentos contra verbas transitadas de 2009.

Rubricas do quadro financeiro

(milhões de euros e %)

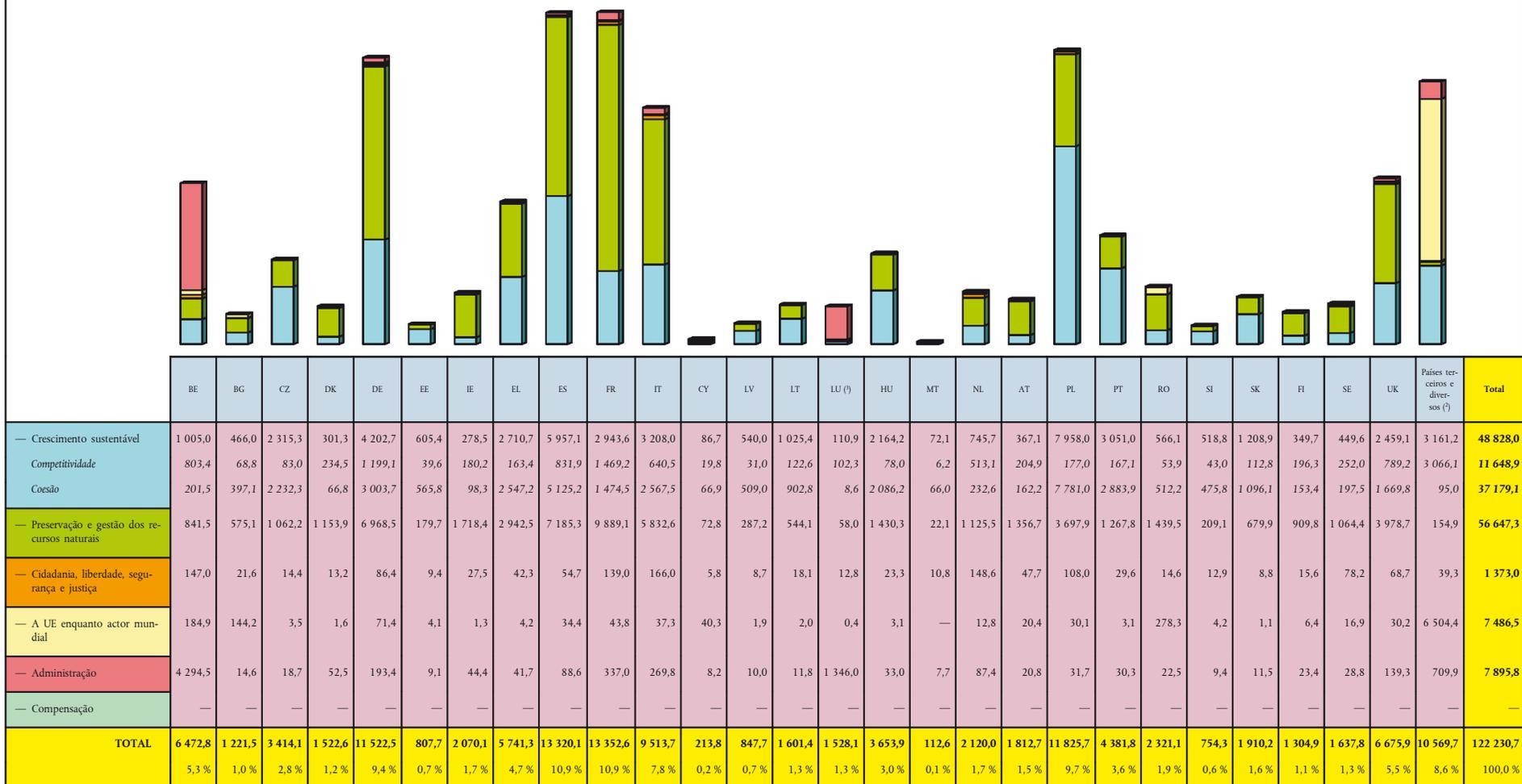
⁽¹⁾ A repartição geográfica não corresponde a uma repartição dos pagamentos efectuados a favor dos Estados-Membros, mas a uma repartição das despesas segundo os dados do sistema contabilístico informatizado da Comissão ABAC (excepto no caso da rubrica Administração, cujos dados foram fornecidos directamente pela DG Budget)⁽²⁾ Os montantes em «Países terceiros e diversos» dizem essencialmente respeito a despesas ligadas a projectos desenvolvidos fora da União Europeia e à participação de países terceiros. São igualmente incluídas as despesas para as quais não foi possível efectuar uma repartição geográfica.⁽³⁾ O valor apresentado para o Luxemburgo inclui um ajustamento negativo de 136 milhões de euros, que representa os pagamentos operacionais dos quais o Luxemburgo não é o beneficiário real.

Gráfico VII		
Balanço consolidado ⁽¹⁾		
<i>(milhões de euros)</i>		
	31.12.2010	31.12.2009
Activo não corrente:		
Activos intangíveis	108	72
Imóveis, instalações e equipamento	4 813	4 859
Investimentos a longo prazo	2 555	2 379
Empréstimos	11 640	10 764
Pré-financiamentos a longo prazo	44 118	41 544
Contas a receber a longo prazo	40	55
	63 274	59 673
Activo corrente:		
Existências	91	77
Investimentos a curto prazo	2 331	1 791
Pré-financiamentos a curto prazo	10 078	9 436
Contas a receber a curto prazo	13 501	8 958
Caixa e equivalentes de caixa	22 063	23 372
	48 064	43 634
Activo total	111 338	103 307
Passivo não corrente:		
Benefícios de empregado	(37 172)	(37 242)
Provisões a longo prazo	(1 317)	(1 469)
Passivo financeiro a longo prazo	(11 445)	(10 559)
Outro passivo a longo prazo	(2 104)	(2 178)
	(52 038)	(51 448)
Passivo corrente:		
Provisões a curto prazo	(214)	(213)
Passivo financeiro a curto prazo	(2 004)	(40)
Contas a pagar	(84 529)	(93 884)
	(86 747)	(94 137)
Passivo total	(138 785)	(145 585)
Activo líquido	(27 447)	(42 278)
Reservas	3 484	3 323
Montantes a solicitar aos Estados-Membros	(30 931)	(45 601)
Activo líquido	(27 447)	(42 278)

⁽¹⁾ O balanço é apresentado com o mesmo aspecto gráfico que o utilizado nas contas anuais da União Europeia.

Gráfico VIII		
Conta dos resultados económicos consolidada ⁽¹⁾		
<i>(milhões de euros)</i>		
	2010	2009
Receitas operacionais		
Receitas de recursos próprios e contribuições	122 328	110 537
Outras receitas operacionais	8 188	7 532
	130 516	118 069
Despesas operacionais		
Despesas administrativas	(8 614)	(8 133)
Despesas operacionais	(103 764)	(102 504)
	(112 378)	(110 637)
Excedente das actividades operacionais	18 138	7 432
Receitas financeiras	1 178	835
Despesas financeiras	(661)	(594)
Varição das responsabilidades relativas aos benefícios sociais do pessoal	(1 003)	(683)
Parte do excedente (défice) líquido de entidades associadas e empreendimentos conjuntos	(420)	(103)
Resultado económico do exercício	17 232	6 887

(¹) O balanço é apresentado com o mesmo aspecto gráfico que o utilizado nas contas anuais da União Europeia.

