



Bruxelas, 3.6.2015
COM(2015) 279 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO
E AO TRIBUNAL DE CONTAS**

Síntese dos resultados da gestão da Comissão em 2014

INTRODUÇÃO

O presente documento constitui o primeiro relatório de síntese apresentado pela Comissão que tomou posse em 1 de novembro de 2014. Em consonância com as prioridades políticas definidas pelo Presidente Juncker, a Comissão pretende pôr em prática uma ordem de trabalhos mais direcionada, que atribui especial importância aos princípios da boa gestão financeira.

Nas suas cartas de missão aos membros da Comissão, o Presidente Juncker sublinhou vivamente a necessidade de garantir a boa gestão financeira dos programas sob a responsabilidade destes e insistiu que fossem tomadas todas as medidas necessárias para proteger o orçamento da UE. Apelou igualmente a uma cultura de desempenho reforçada e a um empenho renovado em demonstrar o valor acrescentado do orçamento da UE.

Neste contexto, o presente relatório descreve os resultados da gestão da Comissão em 2014, analisando e resumindo as informações constantes nos relatórios anuais de atividades elaborados por cada serviço da Comissão.

Ao adotar o presente relatório de síntese, a Comissão assume total responsabilidade política pela gestão do orçamento da UE.

1 UM QUADRO DE DESEMPENHO REFORÇADO

O quadro de gestão do desempenho reforçado prometido pela Comissão no relatório de síntese do ano passado deu os seus primeiros frutos. A tónica mais acentuada no desempenho está a tomar forma através de relatórios melhorados sobre os progressos a nível das políticas e respetivo impacto e valor acrescentado para os cidadãos da UE. A Comissão renovou este compromisso e estão a ser fomentadas outras iniciativas que visam dar maior ênfase aos resultados.

1.1 Progressos a nível das políticas

O ciclo de planeamento estratégico e de programação baseia-se em dois instrumentos principais — os planos de gestão anuais e os relatórios anuais de atividades (RAA) — para fornecer informações de gestão pormenorizadas sobre o desempenho dos serviços da Comissão. Nos últimos anos, os gestores orçamentais delegados apresentaram observações mais pormenorizadas sobre de que forma utilizaram os recursos financeiros e humanos que lhes são afetados para a realização dos objetivos estratégicos estabelecidos pelo Colégio e como a sua execução de políticas gerou valor acrescentado para a sociedade da UE. A Comissão sublinha os progressos significativos nos últimos anos no que se refere à forma como dá conta das realizações em termos de políticas, para além das suas melhorias do programa de gestão. Além disso, a carteira dos RAA para cada ano contém agora uma vasta gama de informações úteis sobre os objetivos estratégicos, os resultados conseguidos e os respetivos impactos diretos e indiretos na sociedade europeia.

No anexo 1 é apresentado um resumo dos principais indicadores de desempenho a fim de demonstrar a consecução dos objetivos da Comissão. No que refere à maioria dos

indicadores, a Comissão está bem encaminhada para alcançar os seus objetivos plurianuais.

Foram tomadas várias medidas adicionais destinadas a garantir um melhor desempenho:

- i. a inclusão de informações mais exaustivas relativamente ao desempenho provenientes de várias fontes, por exemplo, avaliações, estudos, auditorias e avaliações de impacto;
- ii. a adição de exemplos ilustrativos que demonstram o valor acrescentado para a UE dos seus vários programas;
- iii. um alinhamento mais estreito dos planos de gestão com os RAA (por exemplo, através da utilização dos mesmos modelos para a comunicação dos objetivos e dos indicadores em ambos os casos); e
- iv. a exigência de que o RAA contenha exemplos de esforços para melhorar a eficácia da gestão e a economia.

Exemplos de esforços destinados a melhorar a eficácia da gestão e a economia:

- ✓ A Direção-Geral da Agricultura e Desenvolvimento Rural (DG AGRI) reformulou por completo a legislação relativa à rede de informação contabilística agrícola em 2014. Tal ação resultou numa simplificação significativa, na medida em que consolidou cinco atos de execução num único e eliminou a duplicação e a necessidade de referências cruzadas.
- ✓ No Serviço de Pagamentos (PMO), a negociação do novo contrato-quadro que cobre o seguro de acidentes de trabalho dos trabalhadores em várias instituições originou uma diminuição substancial nos prémios pagos. O novo contrato revelou uma redução de 23 % comparativamente a 2011, para 23 milhões de EUR em 2013.

1.2 Iniciativas com vista a reforçar ainda mais o quadro de desempenho

1.2.1 Um orçamento da UE centrado nos resultados

A nova Comissão pretende desenvolver uma cultura de desempenho mais forte relativamente ao orçamento da UE. Uma das suas prioridades principais consiste em garantir que o orçamento se centra na consecução de resultados concretos em benefício dos cidadãos, tendo sido criada uma rede de comissários para este efeito («um orçamento da UE centrado nos resultados»). Esta rede fornece as orientações políticas, liderança e coordenação de ações para melhorar a execução do orçamento e garantir a rentabilidade.

Na sua primeira reunião, realizada em 4 de março de 2015, a rede aprovou uma abordagem comum para a análise e melhoria do ciclo de execução orçamental, através da definição dos domínios em que o orçamento é gasto (dotação orçamental), da forma como os fundos são gastos (execução orçamental) e como a Comissão é avaliada (processo de quitação). Identifica seis eixos de trabalho principais sobre os quais trabalharão os serviços da Comissão durante o mandato do Colégio a fim de aplicar a estratégia de:

- i. **simplificação:** redução dos encargos administrativos e simplificação dos requisitos de conformidade nos domínios de intervenção a fim de contribuir para uma execução de programas centrada nos resultados, mantendo simultaneamente a legalidade e regularidade;
- ii. **processo orçamental:** fornecimento de informações sobre o desempenho que sejam úteis para a dotação orçamental e permitam a tomada de decisões com base nas taxas de execução do programa enquanto uma medida da eficiência das operações de despesa e da obtenção de resultados;
- iii. **custo-benefício dos controlos:** racionalização e simplificação dos controlos e reafetação de recursos para controlos considerados mais adequados para a gestão de riscos de legalidade e regularidade no âmbito do quadro regulamentar;
- iv. **declaração de fiabilidade e quitação:** conjugação de mecanismos de proteção orçamental, como recuperações de verbas e correções financeiras, com controlos de simplificação e uma boa relação custo-benefício, a fim de gerir o risco e estabelecer um melhor equilíbrio entre a obtenção de resultados das políticas, o custo dos controlos e a conformidade com as regras financeiras;
- v. **base de dados do projeto:** melhoria do acesso pelos cidadãos aos resultados do projeto em domínios-chave, a fim de melhorar a transparência e a comparabilidade das iniciativas financiadas pela UE e ajudar a demonstrar as várias formas em que as despesas da UE contribuem para a sociedade; e
- vi. **comunicação:** melhoria da comunicação e cooperação entre os intervenientes envolvidos no planeamento, execução e quitação orçamentais e com o público em geral, através da harmonização de expectativas, da partilha de experiências sobre a execução e da comunicação de informações sobre a obtenção de resultados.

Uma das ações a realizar é a constituição do grupo de trabalho interinstitucional sobre a orçamentação baseada no desempenho, que reunirá as instituições envolvidas no processo orçamental (Comissão, Parlamento Europeu, Conselho e Tribunal de Contas), com vista a criar um entendimento comum sobre o conceito de orçamentação baseada no desempenho, as respetivas características principais, a função e responsabilidades das instituições da UE e dos Estados-Membros na garantia da execução efetiva do orçamento da UE. O grupo de trabalho, tendo por base o quadro jurídico e regulamentar existente, identificará as melhorias ao modelo de orçamentação com base nos resultados atualmente aplicado ao orçamento da UE e o calendário adequado para a sua aplicação.

1.2.2 Ajustar a intensidade dos controlos com o risco

Um dos objetivos da estratégia do «orçamento centrado nos resultados» consiste em garantir o custo-benefício dos sistemas de gestão e de controlo. Os sistemas de controlo ineficientes absorvem recursos significativos que poderiam contribuir de outro modo para a obtenção de

resultados. Impõem igualmente encargos administrativos significativos sobre os beneficiários e são passíveis de desencorajar a participação em programas.

O Regulamento Financeiro revisto¹ exige aos gestores orçamentais delegados que tenham em conta o risco e a relação custo-benefício aquando da fixação de sistemas de controlo interno (artigo 66.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro) e que informem sobre os custos e benefícios dos controlos no RAA (artigo 66.º, n.º 9, do Regulamento Financeiro). O principal propósito da análise custo-benefício dos controlos reside em apoiar a gestão na conceção dos sistemas de controlo e os recursos conexos. As estratégias e os sistemas de controlo devem dedicar um maior grau de controlo e frequência dos controlos nas áreas que apresentam maiores riscos e assegurar-se de que os controlos constituem uma fonte de permanente valor acrescentado.

A comunicação de informações em matéria de custo-benefício registou melhorias em 2014. Dos 49 serviços, 42 chegaram a uma conclusão sobre a relação custo-benefício dos respetivos sistemas de gestão e controlo. Os restantes não o conseguiram, devido sobretudo à falta de dados ou índices de referência no passado e à dificuldade em efetuar estimativas dos benefícios dos controlos. Um maior número de DG conseguiu comunicar conjuntos de rácios mais completos, distinguindo entre todas ou algumas das diversas fases da estratégia de controlo.

Foram adotadas duas iniciativas em 2014 destinadas a resolver os principais problemas identificados pelos serviços:

- desenvolvimento de uma funcionalidade no ABAC² para o registo dos resultados dos controlos;
- definição de um conjunto simplificado de indicadores para avaliação dos custos e benefícios dos controlos.

Todos os serviços que chegaram a uma conclusão afirmaram que os respetivos sistemas de controlo interno têm uma boa relação custo-benefício porque os benefícios quantificáveis ultrapassam os custos ou com base nos benefícios não quantificáveis e/ou uma tendência estável ou positiva nos indicadores de eficiência.

¹ O Regulamento Financeiro revisto entrou em vigor em janeiro de 2013.

Regulamento Financeiro: Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e que revoga o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho (JO L 298 de 26.10.2012, p. 1).

Normas de execução: Regulamento Delegado (UE) n.º 1268/2012 da Comissão, de 29 de outubro de 2012, sobre as normas de execução do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União (JO L 362 de 31.12.2012, p. 1).

² O ABAC é o sistema contabilístico utilizado na Comissão baseado no princípio da especialização dos exercícios.

A Comissão dá instruções aos seus serviços no sentido de desenvolver um cálculo comum dos seus custos de controlo a fim de melhorar a coerência em toda a Comissão e obter um conjunto de resultados fiáveis passíveis de serem utilizados na determinação da relação custo-benefício relativa do sistema de controlo existente no âmbito dos objetivos estratégicos em causa.

1.2.3 Levantamento sobre a apresentação de relatórios sobre o desempenho

O relatório de síntese de 2013 apelou a que os serviços centrais analisassem, em futuros exercícios de RAA, as diferentes formas de apresentação de relatórios sobre os progressos alcançados. Relativamente a 2014, verificou-se que:

- a comunicação dos desempenhos é efetuada na Parte I do RAA;
- o relatório de avaliação anual (Relatório do artigo 318.º) fornece informações sobre o desempenho relativamente à forma como os principais programas financeiros contribuíram para os principais objetivos estratégicos da UE, incluindo a estratégia Europa 2020, se for caso disso;
- o relatório de síntese deve enumerar uma seleção de indicadores de desempenho fundamentais para abranger a apresentação de relatórios sobre programas que não envolvam despesas e remeter para os RAA para uma análise mais aprofundada;
- encontram-se disponíveis relatórios adicionais no âmbito da estratégia Europa 2020 através de canais específicos; e
- a apresentação de relatórios sobre iniciativas emblemáticas deve ser racionalizada e canalizada através das principais políticas. Não se recomenda a apresentação de relatórios distintos em virtude de os mecanismos de monitorização e apresentação de relatórios para programas no âmbito do novo quadro financeiro plurianual não o permitirem.

A Comissão dá instruções aos seus serviços no sentido de continuar a prosseguir os seus esforços de melhoria da apresentação de relatórios sobre o desempenho nos RAA.

2 DESAFIOS ESPECÍFICOS DA GESTÃO DOS RECURSOS

A gestão eficaz e eficiente dos recursos favorece o desempenho na execução dos objetivos políticos da Comissão. Em 2014, a Comissão enfrentou grandes desafios nesta matéria. Em alguns casos, os problemas com que se defrontou foram circunstanciais (em que, por exemplo, os serviços da Comissão sofreram uma insuficiência de dotações de pagamento) e noutros casos surgiram problemas recorrentes. A maior delegação de funções a organismos, empresas comuns e outras entidades responsáveis levou a Comissão a rever os mecanismos de controlo aplicáveis. Outro domínio que exigiu especial atenção referiu-se à fiabilidade dos dados fornecidos pelos Estados-Membros. Para cada desafio, a Comissão tomou medidas de atenuação ou corretivas destinadas a reduzir os riscos identificados.

2.1 Insuficiência de dotações de pagamento

O quadro financeiro plurianual de 2014-2020 é o primeiro a disponibilizar menos recursos orçamentais em relação aos seus antecessores. A pressão sobre os limites máximos de pagamento é bastante superior à dos quadros financeiros plurianuais anteriores devido a dois fatores:

- as dotações não pagas dos programas de 2007-2013 têm um peso elevado no início do quadro para 2014-2020 (21,7 % dos limites máximos dos pagamentos desse período); e
- uma redução especialmente acentuada dos limites máximos dos pagamentos para 2014 (quase 9 mil milhões de EUR a menos em relação ao montante orçamentado em 2013) e 2015.

Neste contexto, o desafio a enfrentar pela Comissão (em especial em 2014) foi o de cumprir as obrigações jurídicas decorrentes de compromissos assumidos no passado e lançar simultaneamente os programas de nova geração.

Os serviços da Comissão acompanharam de perto a execução orçamental. Tomaram medidas com vista a garantir uma utilização prudente das escassas dotações de pagamento e ao mesmo tempo minimizar os juros de mora tendo em conta o impacto negativo sobre terceiros, dando prioridade, por exemplo, aos beneficiários frágeis do ponto de vista financeiro, como os Estados-Membros beneficiários de assistência financeira, as PME e as ONG³.

A Comissão manteve o Parlamento Europeu e o Conselho informados sobre o estado de execução do orçamento. Logo em maio de 2014, apresentou uma proposta de projeto de orçamento retificativo com vista a dar resposta ao nível sem precedentes de pedidos de pagamento relativamente aos programas de coesão do período 2007-2013 recebidos nas últimas semanas de 2013. Em 17 de dezembro de 2014, foi alcançado um acordo sobre o orçamento retificativo que reforçou o nível das dotações de pagamento no orçamento de 2014, nomeadamente através da utilização da margem para imprevistos em matéria de pagamentos. Tal permitiu realizar um elevado volume de pagamentos nos últimos quatro dias úteis do ano e limitar as faturas não pagas acumuladas no final do exercício de 2014.

Todavia, apesar das medidas tomadas e das dotações de pagamento adicionais obtidas no final do ano, a Comissão não conseguiu evitar determinados atrasos nos pagamentos e na adjudicação de contratos e uma consequente repercussão em matéria de pagamentos no âmbito de novos programas.

A Comissão avaliou o impacto que estes problemas tiveram sobre a realização dos objetivos e concluiu que, tendo em conta a gestão ativa das dotações de pagamento disponíveis durante o ano em questão, o impacto financeiro e o impacto em termos de reputação desta situação foram suficientemente atenuados.

³ PME: pequenas e médias empresas;
ONG: organizações não governamentais.

No que se refere ao impacto financeiro, vários serviços da Comissão enfrentaram grandes desafios operacionais e de gestão; alguns programas de despesas ficaram sem dotações de pagamento vários meses antes do final do ano. Relativamente a estes programas, as possibilidades de reafetações entre rubricas orçamentais foram esgotadas, na pendência da aprovação do pedido de dotações de pagamento adicionais no orçamento retificativo.

Os juros de mora aumentaram quase o quántuplo em 2014, para cerca de 3 milhões de EUR do orçamento no seu conjunto. Apesar deste aumento, o montante absoluto de juros é relativamente moderado em comparação com o nível de faturas não pagas no final de 2014. Estas concentraram-se, em grande medida (24,7 mil milhões de EUR) no domínio da política de coesão, onde o reembolso dos créditos de entidades públicas nos Estados-Membros depende da disponibilidade orçamental e não são aplicados juros de mora, o que minimiza consideravelmente o impacto financeiro no orçamento da UE. Não foi comunicado qualquer litígio decorrente de atrasos no pagamento.

No que se refere ao impacto em termos de reputação, os serviços procuraram gerir ativamente as dotações disponíveis sob diversas formas:

- recuperando de forma proativa quaisquer montantes pagos indevidamente;
- reduzindo a percentagem de pré-financiamento;
- otimizando a utilização dos prazos de pagamento; e
- adiando convites à apresentação de propostas/concursos e contratações de atividades conexas, o que originou a alteração de um conjunto de datas de vencimento para 2015; apesar de esta medida ter limitado o impacto negativo no orçamento da UE, teve consequências nas expectativas legítimas das partes interessadas, que eventualmente tiveram de adiar o início do respetivo projeto e/ou encontrar temporariamente uma maior percentagem de cofinanciamento. Todavia, os danos em matéria de reputação encontram-se, até à data, controlados, em virtude de uma avaliação rigorosa, com o fim de limitar o impacto nas atividades principais.

A Comissão dá instruções aos seus serviços para continuar a gerir a execução orçamental e a tomar medidas sempre que necessário para atenuar os riscos decorrentes de qualquer défice de dotações.

2.2 Impacto das entidades responsáveis na cadeia de fiabilidade

Num número crescente de situações, a Comissão confia a gestão dos fundos da UE a outras entidades (ver anexo 4), estando algumas delas sujeitas a um processo de quitação específico e distinto do aplicável à Comissão. No âmbito deste processo, a gestão da entidade responsável deve dar conta da aplicação efetiva dos fundos e o gestor orçamental delegado é, por sua vez, responsável por garantir a supervisão, de forma proporcionada mas eficaz, do organismo em causa. Uma vez que a despesa se encontra abrangida pelo âmbito da declaração de fiabilidade, os gestores orçamentais delegados devem comunicar nos RAA os resultados dos controlos de supervisão e, se for caso disso, quaisquer deficiências significativas passivas de originar reservas.

No período de programação de 2014-2020, prevê-se que as entidades responsáveis desempenhem um papel cada vez mais importante na gestão orçamental. Este fator tornou-se claro em 2014, o primeiro ano de execução dos novos programas, e a tendência encontra-se refletida nos RAA de 2014. A Direção-Geral da Educação e da Cultura (DG EAC) e a Direção-Geral do Mercado Interno, da Indústria, do Empreendedorismo e das PME (DG GROW, anteriormente designada por DG ENTR), por exemplo, aplicam 95 % e 89 % respetivamente do seu orçamento ao confiarem funções de gestão a outras entidades. No que se refere à Direção-Geral da Mobilidade e dos Transportes (DG MOVE) e à Direção-Geral de Estabilidade Financeira, Serviços Financeiros e União dos Mercados de Capitais (DG FISMA, anteriormente designada por DG MARKT), a percentagem ultrapassa os 50 %.

A capacidade dos gestores orçamentais delegados em supervisionar as entidades responsáveis e obter garantias razoáveis encontra-se em larga medida condicionada pelas estruturas de prestação de contas e o regime de transparência previstos nos acordos de delegação celebrados com cada entidade responsável. Em suma, a estratégia de controlo implica garantir que os acordos de delegação contêm disposições que exijam:

- i. que as entidades comuniquem os respetivos resultados de controlo de forma fiável e transparente; e
- ii. supervisão adequada das estruturas de prestação de contas das entidades.

Relativamente aos programas de 2014-2020, cada DG foi tornada responsável pelos instrumentos financeiros no respetivo domínio de intervenção. A Comissão celebrou acordos-quadro financeiros e administrativos com o Banco Europeu de Investimento (BEI) e o Fundo Europeu de Investimento, que deverão reduzir os custos administrativos, reforçar a responsabilização e garantir a coerência. A Comissão desenvolveu um modelo destinado a assegurar que os requisitos fundamentais de governação, controlo e apresentação de relatórios são incluídos em todos os acordos de delegação celebrados com os serviços em causa.

No que respeita a 2014, a conceção dos RAA foi reforçada a fim de garantir que todas as formas e casos de gestão de fundos com entidades responsáveis se encontram abrangidos, incluindo, quando necessário, no âmbito das reservas.

A Comissão dá instruções aos seus serviços que confiam funções de execução orçamental a outras entidades no sentido de garantir que os acordos de delegação contêm as disposições e práticas necessárias e proporcionais para a apresentação de relatórios por parte destas, em tempo útil e de forma transparente, sobre os respetivos resultados do controlo, e medidas de supervisão adequadas que forneçam uma garantia razoável quanto à fiabilidade das informações comunicadas no relatório.

A Comissão dá instruções aos serviços em causa no sentido de informar no respetivo RAA sobre a sua supervisão dessas entidades, juntando quaisquer elementos pertinentes para as conclusões de fiabilidade. Há que ter especial atenção em garantir a não existência de lacunas significativas na cadeia de fiabilidade.

2.3 Fiabilidade dos resultados do controlo comunicados pelos Estados-Membros

A fiabilidade dos relatórios de controlo dos Estados-Membros continua a ser um desafio. No âmbito da gestão partilhada, os Estados-Membros são responsáveis pela determinação e manutenção de sistemas de gestão e controlo fiáveis.

Os regulamentos permitem à Comissão, sob determinadas condições, confiar na garantia do trabalho realizado pelas autoridades de auditoria dos Estados-Membros. No domínio da política de coesão, as autoridades de auditoria fornecem à Comissão a garantia do funcionamento eficaz dos sistemas de gestão e controlo e da legalidade e regularidade das despesas certificadas. No que se refere à política agrícola comum (PAC), os organismos de certificação independentes emitem um parecer sobre a qualidade dos controlos no local efetuados e a exatidão das estatísticas de controlo fornecidas por cada organismo pagador.

Além disso, o sistema de correções líquidas que a Comissão aplica em caso de erros⁴ (ver ponto 2.4) constitui um incentivo para que os Estados-Membros intensifiquem os seus esforços na deteção de erros. Este sistema deverá incentivar os Estados-Membros a demonstrar o seu empenho em melhorar a responsabilização e a transparência, através do reforço das medidas de controlo, sempre que necessário, em especial no que diz respeito aos controlos de gestão de primeiro nível, antes da certificação de despesas à Comissão, e através da adoção de regras de elegibilidade claras para reduzir o risco de erro.

A Comissão remete, neste contexto, para o regulamento relativo a disposições comuns aplicáveis ao período de programação 2014-2020 relativamente aos Fundos Estruturais e de Investimento,⁵ que inclui um conjunto de melhorias dos sistemas de gestão e dos requisitos de comunicação. Embora o processo legislativo tenha introduzido novas exceções e acrescentado condições mais rigorosas, o que significa que a Comissão tem de atenuar os riscos inerentes, estas deverão aumentar a responsabilização dos Estados-Membros, de modo a corrigir melhor os erros e a garantir a legalidade e regularidade das operações por estes controladas ou geridas. Em especial, incluem condições *ex ante*, regras de elegibilidade harmonizadas e simplificadas, maiores possibilidades de utilização de formas simplificadas de declaração de custos elegíveis e um novo pacote anual de garantia que engloba as contas anuais, uma declaração de gestão e a síntese anual, um parecer de auditoria e um relatório de controlo de auditoria.

As Direções-Gerais em causa definiram uma estratégia de auditoria e um plano de auditoria comum únicos para obter uma garantia razoável do cumprimento e funcionamento eficaz dos sistemas de controlo. O processo de fiabilidade global assenta numa estrutura de controlo baseada no conceito de auditoria única, através da qual o controlo a nível Comissão pode confiar nos trabalhos de controlos já realizados por outros organismos (autoridades de auditoria dos programas nos Estados-Membros).

⁴ As correções financeiras líquidas no âmbito da política de coesão apenas dizem respeito ao período 2014-2020.

⁵ Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), constituídos pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo Social Europeu (FSE), Fundo de Coesão, Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP).

No que respeita à agricultura, as alterações introduzidas pelo novo Regulamento Horizontal⁶ específico exige igualmente aos organismos de certificação independentes a verificação, a partir de 2015, dos resultados dos controlos no local efetuados pelos organismos pagadores, repetindo os controlos com base numa amostra representativa e emitindo um parecer de auditoria sobre a legalidade e regularidade das despesas. Embora seja de esperar que tal conduzirá à melhoria da qualidade dos controlos no local efetuados pelos Estados-Membros, o objetivo é, na verdade, utilizar a taxa de erro validada pelos organismos de certificação independentes.

Os serviços responsáveis pelas despesas da política de coesão verificaram a exatidão dos dados fornecidos pelos Estados-Membros⁷, realizando uma avaliação dos controlos de primeiro nível para o período de 2007-2013 através de auditorias específicas sobre programas de alto risco, nomeadamente para identificar as principais causas da fiabilidade insuficiente das verificações de gestão. As Direções-Gerais da Política Regional e Urbana (DG REGIO) e do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão (DG EMPL) decidiram igualmente alargar a cobertura da auditoria de dados sobre as retiradas e as recuperações de verbas comunicadas pelos Estados-Membros nos próximos anos e utilizar todos os resultados disponíveis das autoridades de auditoria, a fim de aumentar a respetiva fiabilidade sobre dados comunicados utilizados para o cálculo do risco residual cumulativo⁸.

Os resultados desta avaliação para o exercício financeiro de 2014 são os seguintes:

- FEDER e despesas de coesão relativamente ao período 2007-2013: A DG REGIO avaliou como fontes de informação fiáveis 96 % das taxas de erro comunicadas e, por conseguinte, subiu a taxa de erro média de 1,8 % comunicada pelas autoridades nacionais de auditoria para 2,6 %;
- Fundo Social Europeu (FSE) 2007-2013: A DG EMPL avaliou como fontes de informação fiáveis 88,1 % das taxas de erro comunicadas e, conseqüentemente, aumentou a taxa de erro média comunicada pelas autoridades nacionais de auditoria em 0,9 %, passando-a de 1,9 % para 2,8 %; e
- PAC: os ajustamentos efetuados pela Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (DG AGRI) às taxas de erro resultantes dos dados do

⁶ Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da Política Agrícola Comum e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 e (CE) n.º 485/2008 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 549-607).

⁷ Relativamente à DG REGIO, os trabalhos de auditoria destinavam-se, nomeadamente, a avaliar a fiabilidade dos resultados de auditoria nacionais e das taxas de erro comunicadas (através do inquérito «avaliação das autoridades de auditoria» e de avaliação documental), bem como a fiabilidade dos montantes comunicados sobre as retiradas e as recuperações de verbas (com base em auditorias no local baseadas no risco e em controlos documentais para efeitos de coerência).

⁸ Na sequência destes trabalhos, a DG REGIO considerou que cerca de 15 % das retiradas e recuperações de verbas comunicadas pelos Estados-Membros não eram fiáveis e, por conseguinte, não foram incluídas no cálculo do RRF para o RAA relativo a 2014.

organismo pagador comunicados implicaram um aumento de 1,99 % para os pagamentos diretos (de 0,55 % para 2,54 %) e de 3,57 % para o desenvolvimento rural (de 1,52 % para 5,09 %).

Os RAA de 2014 comunicam os resultados da avaliação pela Comissão da exatidão e fiabilidade das informações da auditoria e os resultados comunicados pelas autoridades nacionais. Incluem resultados quantitativos pormenorizados da avaliação relativamente a cada programa operacional ou organismo pagador, incluindo eventuais ajustamentos ou estimativas posteriores pela Comissão às taxas de erro comunicadas. No que respeita aos programas operacionais ou aos organismos pagadores sob reserva, os RAA refletem igualmente os planos de ação adotados com vista a corrigir as deficiências sistémicas detetadas.

É importante salientar que:

- i. a maior parte dos relatórios de auditoria de controlo dos Estados-Membros são fiáveis; e
- ii. a Comissão não se limita a confiar nos resultados, mas avalia-os a fim de retirar conclusões para sua garantia.

Sempre que necessário, os gestores orçamentais delegados ajustam as taxas de erro ou as estatísticas de controlo comunicadas com base em quaisquer informações adicionais ou aplicam uma taxa forfetária se as informações provenientes do Estado-Membro forem consideradas pouco fiáveis.

Tendo em conta que as disposições em matéria de gestão, apresentação de relatórios e responsabilização foram objeto de uma revisão substancial, a Comissão dá instruções aos seus serviços que gerem o orçamento sob a forma de gestão partilhada no sentido de adaptar, se necessário, a metodologia para o novo período de programação para a avaliação da eficácia dos sistemas de gestão e controlo executados pelos órgãos e organismos competentes nos Estados-Membros, relativamente a todos os Fundos Estruturais e de Investimento e, na medida do possível, ao FEAGA. Tal terá em conta as alterações introduzidas no quadro jurídico decorrentes do Regulamento Financeiro revisto.

2.4 Montante em risco e capacidade corretiva dos sistemas de controlo

O Tribunal de Contas (no seu relatório anual de 2013) e o Parlamento Europeu (na sua resolução de quitação) consideraram que alguns RAA são suscetíveis de subestimar os «montantes em risco» e sugeriu o esclarecimento do cálculo desses montantes e a avaliação do impacto dos mecanismos de correção sobre esses montantes.

A fim de responder a essas observações, os gestores orçamentais delegados incluíram nos respetivos RAA de 2014, pela primeira vez, a sua melhor estimativa do montante global em

risco⁹ para a totalidade do orçamento sob sua responsabilidade. Nos anos anteriores, esta ação foi tomada unicamente em relação à parte da despesa sujeita a reservas. Esta melhor estimativa diz respeito a despesas que podem eventualmente não cumprir os requisitos regulamentares e contratuais aplicáveis no momento em que o pagamento é efetuado, ou seja, após a aplicação de controlos *ex ante*, que se destinam a *evitar* erros e irregularidades.

Além disso, os gestores orçamentais delegados comunicaram as correções futuras estimadas, isto é, a sua estimativa das correções e recuperações financeiras esperadas decorrentes dos controlos que irão aplicar no futuro. As estimativas tiveram por base o montante médio de correções¹⁰ desde 2009, uma vez que este dado é a melhor indicação disponível da capacidade corretiva do controlo *ex post*.

Os gestores orçamentais delegados comunicaram o montante global em risco para o exercício, juntamente com a sua melhor estimativa do volume de erros e irregularidades que poderão ser corrigidos no futuro. Tal proporciona uma perspetiva razoável e quantificada do desempenho dos sistemas de controlo no final do exercício, tendo em conta o facto de o ciclo de controlo ter um carácter plurianual e de que outras medidas corretivas serão aplicadas no futuro. É importante compreender que o montante em risco é referente ao não cumprimento das disposições regulamentares e contratuais. Um número considerável destes casos não implica pagamentos indevidos e, como tal, não origina ordens de cobrança ou correções financeiras¹¹.

Nas avaliações dos RAA pelos pares e a fim de garantir a coerência, foi prestada especial atenção a qualquer potencial subestimação do montante em risco e sobrestimação da capacidade corretiva, bem como à necessidade de garantir uma utilização coerente de conceitos relacionados com o erro. As definições utilizadas constam do anexo 3 e os dados pormenorizados encontram-se no anexo 2. O quadro 1 que se segue apresenta os dados agregados por «família» de serviços.

Vários serviços ajustaram as respetivas estimativas em função das suas circunstâncias específicas. Tal facto originou sistematicamente a divulgação de estimativas mais conservadoras nos RAA.

⁹ Ver definições no anexo 3.

¹⁰ Estas são baseadas nos dados comunicados na nota 6 das demonstrações financeiras («Proteção do Orçamento da UE»). A fim de garantir que as correções financeiras futuras digam apenas respeito aos controlos implementados após o período de pagamento, um certo número de serviços ajustam esses dados reduzindo as correções e recuperações que não resultaram de controlos *ex post*. No domínio da agricultura, foi utilizada uma base de três anos excluindo a condicionalidade, já que este período de referência foi considerado o mais pertinente.

¹¹ Por exemplo, caso um beneficiário declare as despesas no período contabilístico errado, ou se o beneficiário declarar despesas não elegíveis quando o total dos custos elegíveis declarados ultrapassa o limite máximo da contribuição da UE (não existindo, por conseguinte, qualquer efeito financeiro).

Quadro 1: Montante global em risco e correções futuras estimadas em 2014 (milhões de EUR).

Área ¹²	Despesas totais	Montante em risco ¹³		Correções futuras estimadas
		Valor mais baixo	Valor mais elevado	
Agricultura	55 650	1 727	1 727	863
Coesão ¹⁴	56 770	1 395	2 693	1 574
Ajuda externa ¹⁵	10 288	289	302	91
Investigação	10 560	210	245	152
Outras políticas internas	3 587	31	36	21
Administração	5 583	0	34	2
Total	142 439	3 651	5 036	2 703

Para as Direções-Gerais do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão (DG EMPL), Política Regional e Urbana (DG REGIO), Assuntos Marítimos e Pescas (DG MARE), da Migração e dos Assuntos Internos (DG HOME), Vizinhança e Alargamento (DG NEAR, anteriormente designada por DG ELARG), Ajuda Humanitária e da Proteção Civil (DG ECHO), Ambiente (DG ENV), Mercado Interno, da Indústria, do Empreendedorismo e das PME (DG GROW, anteriormente designada por DG ENTR), Mobilidade e Transportes (DG MOVE) e da Energia (DG ENER) e para a Agência de Execução para a Inovação e as Redes (INEA), a capacidade corretiva estimada ultrapassa o valor mais baixo do montante global em risco. No domínio da política de coesão, tal deve-se principalmente ao facto de a capacidade corretiva se basear numa média de seis anos, ao passo que o montante em risco é referente ao nível de erro estimado avaliado em 2014, que é inferior ao dos anos anteriores. Noutros casos, deve-se ao elevado nível de correções decorrentes de atividades no âmbito de programas anteriores.

Em conclusão, os dados revelam que a melhor estimativa do montante global em risco em 2014 para a Comissão no seu conjunto se situa entre 3 651 milhões de EUR e 5 036 milhões de EUR. Com base na experiência passada, a Comissão prevê que os controlos que irá executar nos anos subsequentes irão identificar e corrigir erros num montante total de cerca de 2 700 milhões de EUR.

¹² Os quadros do anexo 2 fornecem a lista dos serviços incluídos em cada domínio e os respetivos montantes. O total das despesas baseia-se em «pagamentos efetuados» em 2014, conforme comunicado no anexo 3 (quadro 2) dos RAA. Estes valores resultam dos dados contabilísticos provisórios de 2014 disponíveis em 31 de março de 2015, que podem ser objeto de revisão. A repartição das despesas entre os serviços está alinhada com as responsabilidades atribuídas aos gestores orçamentais nas disposições internas da Comissão.

¹³ Um certo número de serviços estimaram o seu montante total em risco em relação ao ano sob a forma de uma gama de valores, em função do método utilizado e dos dados disponíveis. Ver os diferentes RAA.

¹⁴ Incluindo a DG HOME.

¹⁵ No que respeita a DG DEVCO, a despesa total inclui o orçamento da UE (3 844 milhões de EUR) e as despesas do FED (3 671 milhões de EUR). A DG DEVCO informou que a estimativa do montante em risco e a capacidade corretiva foram revistos em alta, em resultado da aplicação da capacidade corretiva média das despesas de 2009 a 2014.

Em 2014, a Comissão melhorou também a qualidade dos dados dos Estados-Membros relativamente a correções financeiras e recuperações de verbas. Promoveu a utilização das melhores práticas de modo a melhorar os mecanismos de recuperação a nível dos Estados-Membros e da União Europeia.

As demonstrações financeiras consolidadas provisórias (ver nota 6 relativa à «proteção do orçamento da UE») indicam as correções financeiras e recuperações de verbas confirmadas/decididas e executadas em todos os domínios de intervenção de 2014. Estas elevaram-se a 2 980 milhões de EUR (em comparação com 3 362 milhões de EUR, 4 419 milhões de EUR e 1 840 milhões de EUR em 2013, 2012 e 2011, respetivamente) e são apresentadas por domínio de intervenção nos quadros 2 e 3.

Quadro 2. Correções financeiras e recuperações de verbas confirmadas/decididas em 2014 (em milhões de EUR)

Domínio de intervenção	Correções financeiras	Recuperações de verbas	Total
Agricultura			
FEAGA	1 649	213	1 862
Desenvolvimento rural	220	165	385
Política de coesão			
FEDER	1 330	-	1 330
Fundo de coesão	292	-	292
FSE	342	1	343
IFOP/FEP	39	29	67
FEOGA - Orientação	13	5	18
Outros	-	-	-
Políticas internas	5	293	298
Políticas externas	N/A	127	127
Administração	N/A	5	5
Total confirmadas/decididas em 2014	3 890	838	4 728

Quadro 3: Correções financeiras e recuperações de verbas executadas em 2014 (em milhões de EUR)

Domínio de intervenção	Correções financeiras	Recuperações de verbas	Total
Agricultura			
FEAGA	796	150	946
Desenvolvimento rural	86	167	252
Política de coesão			
FEDER	823	1	824

Fundo de coesão	191	-	191
FSE	289	1	290
IFOP/FEP	41	25	66
FEOGA - Orientação	13	5	18
Outros	-	-	-
Políticas internas	5	274	279
Políticas externas	N/A	108	108
Administração	N/A	5	5
Total executadas em 2014	2 244	736	2 980

A correção de montantes pagos indevidamente constitui um aspeto importante de uma boa gestão financeira. A Comissão aproveitará todas as oportunidades para incentivar as autoridades dos Estados-Membros a tirarem o máximo proveito dos instrumentos disponíveis para a prevenção de erros e cumprimento das respetivas responsabilidades e obrigações relativamente a todos os programas que são objeto de gestão partilhada, a fim de proteger o orçamento da UE e corrigir as deficiências que subsistem nos respetivos sistemas de gestão e controlo.

Além disso, que respeita à fraude, todos os serviços da Comissão envidaram esforços para reforçar os respetivos sistemas de controlos internos a fim de lutarem mais eficazmente contra o risco de fraude. Todos os serviços adotaram uma estratégia de luta contra a fraude e encontram-se em conformidade com este requisito da estratégia de antifraude da Comissão.

3 GARANTIA DA GESTÃO

Os pontos 1 e 2 explicaram de que forma os serviços da Comissão melhoraram a comunicação de informações sobre o desempenho das políticas e os desafios em matéria de gestão de recursos. A presente secção abrange as declarações de garantia dos diretores-gerais e o parecer global do serviço de auditoria interna (SAI), que constituem a base na qual a Comissão se apoia para assumir a sua responsabilidade política pela gestão do orçamento.

3.1 Garantia obtida através dos relatórios anuais de atividades

Os gestores orçamentais delegados avaliaram os resultados dos controlos e todos os outros elementos pertinentes de apoio da garantia sobre a consecução dos objetivos de controlo. Tiveram em conta todas as deficiências significativas detetadas e avaliaram o respetivo impacto cumulativo sobre a fiabilidade global, em termos quantitativos e qualitativos, a fim de determinar se este foi significativo. Em consequência, classificaram as respetivas declarações de fiabilidade, com um total de 25 reservas, 20 das quais eram quantificáveis e cinco eram não quantificáveis, mas com base em motivos de reputação. Os gestores orçamentais delegados fornecem uma garantia sem reservas relativamente a operações associadas às receitas.

O número de reservas nos RAA aumentou em relação às 21 de 2013. Foram emitidas quatro¹⁶ novas reservas, ao passo que uma¹⁷ foi suprimida¹⁸. Uma reserva recorrente foi dividida¹⁹ em duas reservas distintas, cada uma com um plano de ação específico.

Apesar deste aumento do número de reservas, as despesas afetadas pelas reservas quantificáveis diminuíram 6 856 milhões de EUR (de 51 248 milhões de EUR em 2013 para 44 392 milhões de EUR), ou seja, cerca de 31 % do total das despesas geridas²⁰ em 2014. Este facto deve-se à diminuição da incidência das reservas existentes efetuadas pela DG AGRI, a DG REGIO, a DG EMPL e as no domínio da política de investigação. As novas reservas não dizem respeito aos principais programas de despesas e, por conseguinte, não se traduziram num aumento significativo na incidência. Estima-se que o montante em risco para as despesas objeto de reservas,²¹ tendo em conta as recuperações de verbas e correções financeiras até à data, seja de 2 285 milhões de EUR. No quadro 4 são apresentados os resultados por domínio de intervenção. Os resultados pormenorizados por serviço constam do anexo 2.

Quadro 4: Incidência e montante em risco das reservas de 2014 (em milhões de EUR).

Domínio de intervenção ²²	Despesas totais	Incidência: despesas objeto de reservas ²³	Montante em risco objeto de reservas ²⁴
Agricultura	55 650	27 255 ²⁵	1 447

¹⁶ As novas reservas dizem respeito à política externa e de segurança comum (gerida pelos Instrumentos de Política Externa – IPE), IPA/CARDS/PHARE – gestão indireta por países beneficiários (GIPM) e a gestão indireta por outras entidades responsáveis (GIER) (ambos geridos pela DG ELARG) e ao programa de apoio à política de competitividade e inovação nas TIC (gerido pela DG CNECT).

¹⁷ A DG SANCO suprimiu a sua reserva relativamente a programas de erradicação e de vigilância das doenças dos animais no domínio dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais.

¹⁸ Para suprimir uma reserva, os gestores orçamentais delegados foram chamados a demonstrar que as deficiências tinham sido corrigidas eficazmente.

¹⁹ A DG REGIO dividiu em duas a sua reserva recorrente relativamente ao FEDER/Coessão/IPA por razões de clareza: uma relativamente ao FEDER/Coessão e outra relativamente ao IPA.

²⁰ Incluindo o FED.

²¹ Exceto no que refere à gestão partilhada, em que os montantes comunicados não incluem as correções financeiras e recuperações de verbas.

²² Os quadros do anexo 2 fornecem a lista dos serviços incluídos em cada domínio e os respetivos montantes. O total das despesas baseia-se em «pagamentos efetuados» em 2014, conforme comunicado no anexo 3 (quadro 2) de cada RAA. Estes valores resultam dos dados contabilísticos provisórios de 2014 disponíveis em 31 de março de 2015, que podem ser objeto de revisão. A repartição das despesas é efetuada entre os serviços em conformidade com as responsabilidades dos gestores orçamentais delegados nos termos do regulamento interno da Comissão.

²³ A incidência das reservas corresponde às despesas executadas no quadro do sistema de gestão e de controlo implicado nas deficiências assinaladas.

²⁴ O montante total em risco constitui uma estimativa do montante em risco relativamente ao total das despesas. Inclui o montante em risco objeto de reservas e uma estimativa da taxa de erro relativa às despesas não objeto de reservas, taxa essa que pode atingir 2 %, consoante a situação ou o programa específico.

Coesão ²⁶	56 770	5 650	418
Ajuda externa	10 288	7 940	216
Investigação ²⁷	10 560	3 489	200
Outras políticas internas	3 587	58	4
Administração	5 583	-	-
Total	142 439	44 392	2 285

Estas reservas afetam todos os domínios de despesas principais (agricultura, fundos estruturais e de coesão, relações externas e investigação e outras políticas internas). Os gestores orçamentais delegados em causa adotaram, para todos os casos, planos de ação para corrigir as deficiências subjacentes e atenuar os riscos daí decorrentes.

Quando os níveis de erro se mantêm elevados, o Regulamento Financeiro estabelece que a Comissão deve identificar as deficiências nas disposições legais e/ou no sistema de controlo, analisar os custos e benefícios das eventuais medidas corretivas e tomar ou propor medidas adequadas. Os sistemas de gestão e controlo sofreram alterações significativas nos programas de 2014-2020. A execução destes sistemas apenas teve início agora e a Comissão só estará em condições de determinar os efeitos das novas medidas sobre o nível de erro daqui a algum tempo.

Os gestores orçamentais delegados identificaram os principais motivos para as respetivas reservas e definiram medidas corretivas para lhes dar resposta.

A Comissão dá instruções aos seus serviços no sentido de envidar esforços na identificação de outras medidas de simplificação e de trabalhar para melhorar os sistemas de controlo de modo a reduzir o risco de erro, tendo em conta os custos e os encargos administrativos daí decorrentes.

3.1.1 Competitividade para o crescimento e o emprego

Tal como em 2013, as quatro DG e as duas agências de execução que executaram o Sétimo Programa-Quadro de Investigação (7.º PQ) mantiveram a sua reserva relativa à legalidade e regularidade das subvenções pagas no reembolso da declarações de despesas. A taxa de erro detetada a partir da amostra de auditoria representativa comum mantém-se em

²⁵ O montante de 27 255 milhões de EUR indicado representa as despesas geridas por sistemas de controlo relativamente aos quais foi emitida uma reserva e cujo sistema de gestão e de controlo foi colocado sob a supervisão atenta da DG AGRI. Tal significa que os procedimentos de apuramento da conformidade estão em curso, a fim de proteger o orçamento da UE, tal como o acompanhamento, pela DG AGRI, das medidas corretivas a tomar pelos Estados-Membros, quando necessário.

²⁶ Incluindo a DG HOME.

²⁷ No que respeita a DG DEVCO, a despesa total inclui o orçamento da UE (3 844 milhões de EUR) e as despesas do FED (3 671 milhões de EUR).

aproximadamente 5 % para 2014 (em linha com 2013), com uma taxa de erro residual de aproximadamente 3 %.

A Agência Executiva do Conselho Europeu de Investigação (ERCEA) e a Agência de Execução para a Investigação (REA) não formularam uma reserva para as duas subpopulações específicas (o projeto «Ideias» e o projeto «Pessoas»), onde existiram provas adicionais suficientes em como as taxas de erro para estes programas foram inferiores ao limiar de materialidade.

O Diretor da REA **mantve a reserva relativamente a uma subpopulação específica do regime de pequenas e médias empresas (projetos PME)** devido ao perfil de risco relativamente mais elevado e a riscos específicos ao considerar as SME para as subvenções. Foi colocado em prática plano de ação específico destinado a atenuar esses riscos.

A Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura (EACEA) manteve a sua reserva relativamente ao Programa Aprendizagem ao Longo da Vida devido à taxa de erro residual (4,1 %). Os erros dizem sobretudo respeito à dificuldade de alguns beneficiários na apresentação de documentos comprovativos adequados e ao incumprimento de determinadas regras de elegibilidade. A EACEA está a analisar os erros mais frequentes e, se for caso disso, irá tomar medidas corretivas adicionais, tendo em conta os custos e benefícios. A utilização obrigatória dos certificados de auditoria pelos beneficiários, bem como a melhor comunicação sobre as obrigações financeiras, irão contribuir para uma maior redução da taxa de erro residual.

O Diretor-Geral das Redes de Comunicação, dos Conteúdos e das Tecnologias formulou **uma nova reserva sobre a taxa de erro residual (2,94 % em 2014), relativa à exatidão das declarações de despesas no programa de apoio à política de TIC (PAP) no âmbito do Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação (PCI)**. Devido ao reduzido número de auditorias utilizadas na determinação das taxas de erro cumulativas e residuais (18 auditorias *ex post* que abrangem 10,9 milhões de EUR e representam 1,6 % da contribuição da UE solicitada), os resultados devem ser tratados com prudência. Todavia, as taxas de erro detetadas nos últimos anos (5,29 % em 2014, 2,82 % em 2013) estão a aumentar e prevê-se que a meta de taxa de erro residual de 2 % no final do período de programação do PCI não será alcançada. A fim de reduzir ainda mais a taxa de erro residual do programa de apoio à política de TIC, a DG continuará a realizar auditorias *ex post* em consonância com a sua estratégia de controlo *ex post* para despesas não relacionadas com a investigação (42 auditorias lançadas em 2014) e a orientar e informar os participantes e os auditores responsáveis pela certificação, a fim de prevenir a ocorrência de erros.

3.1.2 Coesão económica, social e territorial

O diretor-geral da Política Regional e Urbana emitiu reservas relativamente a deficiências graves em aspetos fundamentais dos sistemas de gestão e controlo em programas operacionais específicos.

- Uma reserva financeira para o período de **2007-2013 do FEDER e do Fundo de Coesão para 77 programas operacionais em sistemas de gestão e controlo de 12**

Estados-Membros. A quantificação da reserva corresponde a 0,5 % dos pagamentos intermédios do FEDER/Fundo de Coesão em 2014

- Outra reserva financeira relativa a dois programas do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA) (para a Turquia e o Adriático) e corresponde a 7 % dos pagamentos intermédios em 2014; e
- Uma reserva por razões de reputação relativa aos sistemas de gestão e controlo do **FEDER/FC** para o período de 2000-2006 em 2014 para três programas (dois em Itália e um na Irlanda) e para dois setores de transportes do Fundo de Coesão (na Roménia e Bulgária), mas sem qualquer impacto financeiro.

Para cada um dos casos, foram adotadas ou programadas medidas específicas com vista a obter garantias da execução das medidas corretivas exigidas. Estas medidas corretivas consistem numa política estrita em matéria de interrupções e suspensões para proteção dos fundos da UE. Os pagamentos apenas serão retomados mediante a obtenção de elementos de prova em como as medidas corretivas, incluindo as correções financeiras, se for caso disso, foram plenamente executadas. No que diz respeito ao período de programação de 2000-2006, foram adotadas medidas específicas para cada caso e o processo de correção financeira está em funcionamento no âmbito do processo de encerramento.

O diretor-geral da DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão manteve duas reservas devido a graves deficiências em aspetos fundamentais dos sistemas de gestão e controlo em programas operacionais específicos:

- a principal consiste numa reserva financeira formulada em 2014 relativamente ao período 2007-2013 do FSE, para 36 programas operacionais em 11 Estados-Membros (Bélgica, República Checa, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Itália, Roménia, Eslováquia, Espanha e o Reino Unido). O montante em risco para a reserva relativa ao período de 2007-2013 é estimada em 1,7 % dos pagamentos intermédios do FSE para o período 2007-2013 em 2014; e
- a outra diz respeito a uma reserva por razões de reputação formulada em 2014 relativamente ao período 2000-2006 do FSE para sete programas operacionais em França, Itália e Espanha.

No que diz respeito ao período de programação de 2000-2006, o risco financeiro é nulo, dado que os pagamentos finais só serão executados quando todas as questões estiverem resolvidas e houver acordo com os Estados-Membros sobre o nível de correção financeira a aplicar. A Comissão empreendeu medidas específicas para cada programa a fim de obter garantias de que as medidas corretivas exigidas serão aplicadas. Estas medidas têm por base uma política rigorosa em matéria de interrupções e suspensões dos pagamentos para proteger os fundos da UE e a aplicação das correções financeiras necessárias, mas a Comissão continuará igualmente a promover ativamente a utilização de opções simplificadas em matéria de custos relativamente ao FSE.

O novo problema principal em 2014 diz respeito à Grécia, onde a taxa de erro para os quatro programas operacionais do FSE tem uma estimativa provisória de 5 %. Todos os programas gregos encontram-se atualmente incluídos na lista de reservas e a título preventivo

não estão a ser efetuados quaisquer pagamentos, na pendência do resultado das discussões em curso com o Tribunal de Contas Europeu e as autoridades gregas.

3.1.3 *Crescimento sustentável: recursos naturais*

O diretor-geral da DG Agricultura e do Desenvolvimento Rural (DG AGRI) manteve reservas relativamente a:

- **determinadas medidas de mercado do FEAGA** relativamente a regimes de ajudas em seis Estados-Membros (Áustria, França, Países Baixos, Polónia, Espanha e o Reino Unido), ao passo que foi introduzida uma nova reserva em relação a França (para medida suplementar) e à Roménia. O montante em risco corresponde a 3,13 % das despesas efetuadas. Em relação à maioria das medidas, a Comissão identificou as deficiências no decurso de auditorias no local. Relativamente aos regimes de distribuição de leite nas escolas em França, a reserva foi desencadeada pelo nível de erro elevado comunicado pela autoridade do Estado-Membro. Em todos os casos, as medidas corretivas necessárias foram identificadas e os Estados-Membros foram notificados;
- **pagamentos diretos do FEAGA** através de 15 organismos pagadores em seis Estados-Membros (Espanha (10), França, Reino Unido (Inglaterra), Grécia, Hungria e Portugal). O montante em risco corresponde a 2 % das despesas efetuadas. Uma vez que as deficiências foram detetadas pela própria Comissão, as medidas corretivas necessárias já foram identificadas e os Estados-Membros em causa foram notificados;
- **despesas do FEADER relativamente a 22 organismos pagadores em 14 Estados-Membros**, ao passo que foram introduzidas seis novas reservas. No total, em 2014 existem 28 reservas em 16 Estados-Membros (Bulgária, Alemanha (3), Dinamarca, Espanha (6), França (2), Reino Unido (2), Grécia, Hungria, Itália (4), Lituânia, Letónia, Países Baixos, Polónia, Portugal, Roménia e Suécia). O montante em risco corresponde a 4,76 % das despesas efetuadas. Uma vez que as deficiências foram detetadas pela própria Comissão, as medidas corretivas necessárias já foram identificadas e os Estados-Membros em causa foram notificados; e
- **despesas na Turquia a título do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão para o Desenvolvimento Rural (IPARD)**. O montante em risco corresponde a 3,2 % das despesas do IPARD. As medidas corretivas necessárias já foram identificadas e as autoridades turcas foram notificadas. A DG AGRI tomará medidas corretivas sempre que necessário através da imposição de correções financeiras líquidas a fim de recuperar despesas não elegíveis.

A diretora-geral da DG Assuntos Marítimos e Pescas **manteve a sua reserva relativamente aos sistemas de gestão e controlo do Fundo Europeu das Pescas (FEP)** (elegibilidade das despesas declaradas na Alemanha (Meclemburgo-Pomerânia Ocidental), Itália, Países Baixos, Polónia e Roménia). **Os pagamentos relativos aos cinco programas em questão foram interrompidos.** Encontra-se em desenvolvimento um plano de ação para cada um dos casos, que especifica as medidas e calendários para a correção das deficiências que originaram os erros. Os pagamentos só serão retomados quando estes problemas tiverem sido resolvidos de

forma satisfatória. O montante em risco para estes programas representa apenas 1,26 % do total dos pagamentos do FEP em 2014.

O Diretor-Geral da DG Ação Climática (DG CLIMA) manteve a sua reserva por razões de reputação relativamente aos importantes problemas de segurança que subsistem nos registos do regime de comércio de licenças de emissão da UE (RCLE-UE). Na sequência dos ciberataques organizados contra alguns registos nacionais registados entre novembro de 2010 e janeiro de 2011, um operador apresentou uma denúncia contra a Comissão junto do Tribunal de Justiça Europeu sobre o roubo de licenças de emissão. Esta situação levou ao registo de um passivo contingente de 16,2 milhões de EUR nas contas da DG CLIMA. O processo judicial está em curso.

As medidas de segurança identificadas pela DG CLIMA, a DG DIGIT e a DG HR na sequência de uma avaliação preliminar dos riscos do Registo RCLE da UE encontram-se atualmente apenas parcialmente executadas. Uma avaliação formal e exaustiva de riscos concluída em 2014 identificou medidas de segurança complementares destinadas a reduzir o risco para um nível aceitável. Até 2016, a implementação oportuna e bem sucedida do plano de ação na sequência do relatório de auditoria do SAI sobre a governação e segurança do sistema do RCLE-UE irá permitir uma garantia razoável da redução de um risco residual de sucesso de um ciberataque para níveis aceitáveis.

3.1.4 Segurança e cidadania

O diretor-geral da DG Saúde e da Segurança dos Alimentos suprimiu uma reserva relativa à **exatidão dos pedidos de pagamento dos Estados-Membros ao abrigo dos programas de erradicação e de vigilância das doenças dos animais no domínio dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais.** O diretor-geral já tomou um conjunto de medidas destinadas a reduzir a taxa de erro neste domínio. O efeito cumulativo de todas as medidas implicou uma taxa de erro inferior ao limiar de 2 %.

3.1.5 Europa global

O Serviço dos Instrumentos de Política Externa (FPI) emitiu uma nova reserva relativa à taxa de erro residual de 2,13 % para a política externa e de segurança comum (PESC). Tendo por base os controlos *ex post* realizados, constatou-se que o orçamento da PESC para a não proliferação e desarmamento está afetado por uma percentagem de erro elevada.

O FPI está a analisar a possibilidade de recuperação do montante não elegível de dois beneficiários devido ao facto de os projetos terem sido concluídos com êxito de outra forma. Está igualmente a analisar de que forma poderá evitar erros semelhantes no futuro, por exemplo, melhorando os modelos para as convenções de subvenção, nomeadamente no que se refere aos requisitos de documentos comprovativos e cartões de embarque como prova de viagem.

O diretor-geral da DG Desenvolvimento e Cooperação — EuropeAid (DG DEVCO) manteve a reserva global que havia sido formulada, que abrange todas as atividades e todos os ciclos de gestão, já que a taxa de erro residual em termos da legalidade e da regularidade das operações foi de 2,81 % em 2014 (3,35 %, em 2013, e 3,63 %, em 2012). A DG DEVCO gere o Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) e seis instrumentos distintos com diferentes bases jurídicas, atos de referência e modalidades de gestão: diretamente (a partir da sede ou de delegações) e indiretamente (a partir de organizações internacionais ou outras agências e organismos). As operações implicam subvenções, adjudicação de contratos, fundos fiduciários e despesas administrativas e de apoio. Conjugando-os com o fator geográfico (operações em países e regiões com um baixo nível de desenvolvimento, infraestruturas deficientes e fraca governação), obtém-se uma matriz complexa que define o perfil de risco de cada subconjunto de operações financeiras e a necessidade de aplicação de controlos preventivos eficazes.

Embora a DG DEVCO adapte a sua estratégia de controlo às características gerais das operações e explore os resultados dos controlos de modo a obter dados relacionados com o erro mais pormenorizados sobre os diversos instrumentos e domínios, não fornece uma fiabilidade diferenciada. Em consequência desta situação, a DG DEVCO tem emitido, nos últimos três anos, uma reserva que abrange todas as suas operações.

A Comissão teme que o âmbito alargado desta reserva global possa afetar a fiabilidade global da declaração de fiabilidade da DG DEVCO.

A Comissão dá instruções à DG DEVCO no sentido de procurar formas de maximizar a medida em que o resultado dos seus controlos são tidos em conta de modo a fornecer uma fiabilidade mais diferenciada em função dos riscos e direcionar subsequentemente uma maior parte dos seus recursos de controlo para domínios cobertos por reservas específicas, tendo em conta a relação custo-benefício relativa dos diferentes controlos. Preveem-se melhorias efetivas até ao final de 2015.

O diretor-geral da DG Vizinhança e Alargamento emitiu duas novas reservas relativamente:

- à taxa de erro residual relativa à gestão indireta por países beneficiários (GIPM), que ultrapassou o nível de materialidade de 2 % (2,67 %). A Direção-Geral está a efetuar recuperações de verbas relativas a erros ou irregularidades. Tal como recomendado pelo Tribunal de Contas, a Direção-Geral reduziu significativamente o nível de pré-financiamento dos países beneficiários. Tal aplica-se, nomeadamente, à modalidade de gestão indireta e permitirá reduzir a exposição financeira; e
- aos danos para a reputação da Comissão, devido às deficiências detetadas nos procedimentos de reconhecimento de custos intermédios no âmbito da gestão indireta por entidades responsáveis (GIER) que não os países beneficiários. Os controlos internos revelaram que, em determinados casos, os custos comunicados pelos prestadores de serviços para contratos sob gestão indireta pelas entidades responsáveis não foram registados sistematicamente como custos no ABAC. Em virtude das deficiências no sistema de controlo interno, existe uma subdeclaração significativa de custos intermédios nos registos contabilísticos. Como medida corretiva, em 2015 será disponibilizada formação a todos os gestores orçamentais por subdelegação e respetivo

peçoal a fim de explicar as regras para o reconhecimento dos custos provisórios e o apuramento dos pré-financiamentos. Estima-se que o montante em causa se situe em 150 milhões de EUR. Todavia, não houve qualquer impacto sobre a fiabilidade das contas, uma vez que os ajustamentos necessários tinham sido efetuados às contas através dos lançamentos no encerramento do exercício (corte de operações).

3.1.6 *Administração*

O diretor-geral da DG Recursos Humanos e Segurança (DG HR) manteve a sua reserva por razões de reputação na sequência das conclusões do Tribunal de Contas sobre as contas anuais das Escolas Europeias relativas a 2012 e à deteção de irregularidades relacionadas com uma possível fraude em relação a uma das escolas.

A DG HR já tomou medidas no âmbito do quadro de governação existente, tendo nomeadamente insistido na aplicação imediata das recomendações do Tribunal de contas e do SAI.

Entre as ações específicas empreendidas em 2014, incluem-se:

- aconselhamento às Escolas Europeias no domínio das alterações exigidas ao Regulamento Financeiro para estabelecer o quadro regulamentar para a execução da contabilidade segundo a especialização dos exercícios, atualizando as regras em matéria de contratos públicos e pagamentos, reforçando o sistema de controlo interno e garantindo a competência do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) no domínio do sistema de Escolas Europeias; e
- destacamento de um funcionário da Comissão para apoio na execução de uma boa gestão financeira e sistemas de contabilidade eficazes.

A Comissão dá instruções à DG HR no sentido de continuar a insistir, através do Conselho Superior, que as Escolas Europeias continuem a reforçar os procedimentos de controlo e a melhorar o contexto de controlo geral. As Escolas devem seguir as recomendações do Tribunal de Contas e do SAI, aplicar um sistema de contabilidade segundo a especialização dos exercícios e reforçar os seus sistemas de controlo interno.

3.2 **Garantias obtidas através dos trabalhos de auditoria interna**

A Comissão baseou também a sua garantia nos trabalhos desenvolvidos pelos Serviços de Auditoria Interna (SAI) e pelas estruturas de auditoria interna, nas suas principais conclusões e recomendações e nas informações provenientes do Comité de Acompanhamento das Auditorias (CAA). O CAA assiste a Comissão no sentido de garantir a independência do auditor interno, de as recomendações de auditoria serem devidamente tidas em conta e de receber um acompanhamento adequado.

No seu relatório de auditoria interna de 2014 nos termos do artigo 99.º, n.º 3, do Regulamento Financeiro, o SAI apresentou conclusões relativas às auditorias de desempenho concluídas em 2014, fez referência ao parecer global sobre a gestão financeira relativamente ao ano de 2014 e deu conta dos progressos realizados na aplicação das suas recomendações de auditoria.

Até ao final de 2014, as entidades auditadas consideraram que 689 (78 %) das recomendações aceites no período de 2010-2014 terão sido aplicadas. Das 195 recomendações (22 %) ainda em curso, nenhuma é considerada como essencial, mas 87 são consideradas muito importantes. Das 87 recomendações classificadas como muito importantes, 17 registavam um atraso na sua aplicação de mais de seis meses no final de 2014, o que representa 2 % do número total de recomendações aceites nos últimos cinco anos. Os trabalhos de acompanhamento do SAI confirmaram que, de um modo geral, as recomendações estão a ser aplicadas de forma satisfatória e que os sistemas de controlo dos serviços auditados estão a melhorar. O SAI concluiu que 95 % das recomendações seguidas durante este período foram aplicadas eficazmente pelas entidades auditadas.

O SAI efetuou igualmente auditorias em termos de desempenho relativamente ao quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020²⁸, da nova governação económica (nos serviços da Comissão)²⁹, da ajuda externa e das tecnologias da informação (TI)³⁰.

O auditor interno da Comissão apresentou igualmente um parecer global sobre gestão financeira, essencialmente baseado nos seus próprios trabalhos e nos realizados pelas estruturas de auditoria interna. Considerou que, em 2014, a Comissão instituiu procedimentos de governação, gestão dos riscos e controlo interno que, no seu conjunto, são adequados para proporcionar razoáveis garantias da consecução dos seus objetivos financeiros. Todavia, trata-se de um parecer qualificado, no que respeita às reservas formuladas pelos gestores orçamentais delegados nos seus relatórios anuais de atividades.

Para formular este parecer, o SAI teve em conta o impacto combinado dos montantes considerados em risco conforme divulgado nos RAA, à luz da capacidade corretiva evidenciada pelas correções financeiras e recuperações de verbas do passado. Tendo em conta a dimensão das correções financeiras e recuperações de verbas do passado e partindo do princípio que as correções nos pagamentos de 2014 serão efetuadas a um nível comparável, o orçamento da UE encontra-se devidamente protegido no seu conjunto (não forçosamente domínios de intervenção individuais) e ao longo do tempo (por vezes vários anos mais tarde).

O auditor interno acrescentou um «parágrafo de ênfase» relativamente a três questões que requerem a seguinte atenção especial:

- i. Os sistemas de controlo interno em matéria de execução orçamental dos Programas-Quadro de Investigação (2007-2013) devem ser reforçados, nomeadamente a fim de melhor responder aos desafios de supervisão de empresas

²⁸ O SAI concluiu que existem riscos nos textos legislativos dos vários programas que foram introduzidos pelo processo legislativo e têm de ser atenuados na conceção e aplicação de sistemas de gestão e controlo pelas DG.

²⁹ O SAI apresentou conclusões positivas quanto às auditorias efetuadas, salientando apenas algumas áreas em que é possível introduzir melhorias.

³⁰ O SAI concluiu que os serviços da Comissão devem assegurar a correta identificação e satisfação adequada das necessidades do utilizador dentro do prazo fixado e sem ultrapassar o orçamento atribuído, bem como a obtenção pela Comissão da melhor relação custo-benefício dos seus investimentos em TI

comuns e dos organismos do artigo 185.º do TFUE e prevenir e detetar mais eficazmente possíveis fraudes. Tal deve ser inserido no contexto dos pagamentos do 7.º PQ nos próximos anos, mas tendo igualmente em conta a aplicação da estratégia Horizonte 2020 nos termos do QFP de 2014-2020 com um aumento do orçamento confiado a empresas comuns e organismos do artigo 185.º do TFUE, pelos quais a Comissão continua a ser a responsável final, e a prioridade contínua da Comissão na luta contra a fraude.

- ii. Na nova legislação no âmbito do quadro financeiro plurianual de 2014-2020, as regras de elegibilidade permanecem complexas e de natureza multidimensional, fatores que, por sua vez, poderão originar problemas de interpretação por parte dos Estados-Membros e, em última análise, aumentar o risco de erros. O SAI já identificou anteriormente os domínios principais a melhorar nos sistemas de controlo e supervisão das DG no novo período de programação e irá acompanhar atentamente os progressos através de auditorias específicas em 2015 e nos anos seguintes.
- iii. Os instrumentos financeiros são ferramentas complexas e, para que possam ser apelativos para os Estados-Membros, devem existir esforços amplos de reforço da capacidade de desenvolvimento de competências técnicas, a nível da Comissão e dos Estados-Membros. As direções-gerais devem igualmente abordar os riscos relacionados com a aplicação prática de certas disposições legais que sejam suscetíveis de interpretação, através de orientações ao pessoal e aos Estados-Membros e das suas estratégias de auditoria e controlo.

Será transmitido à autoridade de quitação um relatório de síntese do trabalho do auditor interno, em conformidade com o artigo 99.º, n.º 5, do Regulamento Financeiro revisto.

4 CONCLUSÃO

A importância acrescida que a nova Comissão confere ao desempenho traduz-se por uma melhoria da comunicação de informações sobre as realizações em termos de políticas, sobre as suas incidências e sobre o seu valor acrescentado para os cidadãos. A Comissão continuará a acompanhar os progressos realizados e a comunicá-los e a iniciativa «Um orçamento da UE centrado nos resultados» permitirá reforçar ainda mais o quadro de desempenho. No futuro, em matéria de gestão dos recursos, será colocada a ênfase sobre as medidas de simplificação, nos controlos que apresentem uma boa relação custo-benefício e na cadeia de fiabilidade. Pela primeira vez, o presente relatório contém uma melhor estimativa possível do montante global em risco, acompanhado de uma estimativa das correções futuras.

Todos os RAA apresentaram uma fiabilidade razoável de os recursos terem sido utilizados para os fins para que estavam destinados, de os princípios de uma boa gestão financeira terem sido respeitados e de os procedimentos de controlo utilizados oferecerem as garantias necessárias quanto à legalidade e à regularidade das operações subjacentes. Os gestores orçamentais delegados classificaram as respetivas declarações de fiabilidade com um total de 25 reservas, 20 das quais eram quantificáveis. Explicaram

que as medidas que tomaram ou previram para solucionar as insuficiências subjacentes e atenuar os riscos delas resultantes.

O auditor interno formulou um parecer global.

Com base nas garantias e reservas nos RAA, o Colégio adota o presente relatório de síntese e assume inteira responsabilidade política pela gestão do orçamento da UE.