

**Declaração de Fiabilidade do Tribunal de Contas Europeu enviada ao Parlamento Europeu e ao Conselho —
Relatório do auditor independente**

(2022/C 399/02)

Opinião

I. A auditoria do Tribunal incidiu sobre:

- a) as contas consolidadas da União Europeia, que são constituídas pelas demonstrações financeiras consolidadas ⁽¹⁾ e pelos relatórios de execução orçamental ⁽²⁾, relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2021, aprovadas pela Comissão em 28 de junho de 2022;
- b) a legalidade e regularidade das operações subjacentes, como exige o artigo 287.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

Fiabilidade das contas

Opinião sobre a fiabilidade das contas

II. Na opinião do Tribunal, as contas consolidadas da União Europeia (UE) relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2021 refletem fielmente, em todos os aspetos materialmente relevantes, a sua situação financeira nessa data, os resultados das suas operações, os fluxos de caixa, bem como a variação da situação líquida do exercício então encerrado, em conformidade com as disposições do Regulamento Financeiro e as regras contabilísticas baseadas nas normas de contabilidade internacionalmente aceites para o setor público.

Legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas

Receitas

Opinião sobre a legalidade e regularidade das receitas

III. Na opinião do Tribunal, as receitas subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2021 são, em todos os aspetos materialmente relevantes, legais e regulares.

Despesas

IV. Em relação a 2021, o Tribunal emite duas opiniões separadas sobre a legalidade e regularidade das despesas, devido ao facto de o *Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR)* ser um instrumento temporário executado e financiado de um modo fundamentalmente diferente das despesas orçamentais normais ao abrigo do quadro financeiro plurianual (QFP).

Opinião adversa sobre a legalidade e regularidade das despesas orçamentais

V. Na opinião do Tribunal, devido à importância da questão descrita no ponto referente aos elementos em que se baseia a opinião adversa sobre a legalidade e regularidade das despesas orçamentais, as despesas orçamentais aceites nas contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2021 estão materialmente afetadas por erros.

⁽¹⁾ As demonstrações financeiras consolidadas são constituídas pelo balanço, a demonstração de resultados financeiros, a demonstração dos fluxos de caixa, a demonstração da variação da situação líquida e por uma síntese de políticas contabilísticas significativas e outras notas explicativas (incluindo informações por setores).

⁽²⁾ Os relatórios de execução orçamental incluem igualmente as notas explicativas.

Opinião sobre a legalidade e regularidade das despesas do MRR

VI. Na opinião do Tribunal, as despesas do MRR aceites nas contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2021 são, em todos os aspetos materialmente relevantes, legais e regulares.

Elementos em que se baseia a opinião

VII. O Tribunal efetuou a sua auditoria em conformidade com as Normas Internacionais de Auditoria e os códigos deontológicos da Federação Internacional de Contabilistas (IFAC) e as Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controlo da INTOSAI. As responsabilidades do Tribunal no âmbito dessas normas e códigos estão descritas com maior pormenor na secção «Responsabilidades do auditor» do presente relatório. Nessa secção, são também dadas mais informações acerca dos elementos em que se baseia a opinião do Tribunal sobre as receitas (ver ponto **XXXV**) e sobre as despesas do MRR (ver ponto **XXXVII**). O Tribunal também cumpriu os requisitos de independência e as suas demais responsabilidades deontológicas em conformidade com o código deontológico do IESBA (*International Ethics Standards Board for Accountants* — Conselho internacional para as normas éticas de revisores/auditores). O Tribunal considera que as provas de auditoria obtidas são suficientes e adequadas para fundamentar a sua opinião.

Elementos em que se baseia a opinião adversa sobre a legalidade e regularidade das despesas orçamentais

VIII. O nível global de erro estimado pelo Tribunal para as despesas orçamentais aceites nas contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2021 é de 3,0 %. Uma proporção substancial destas despesas está materialmente afetada por erros. Trata-se sobretudo de despesas baseadas em reembolsos, que apresentam um nível de erro estimado de 4,7 %. Este tipo de despesas aumentou para 90,1 mil milhões de EUR em 2021, o que representa 63,2 % da população de auditoria do Tribunal⁽³⁾. Por conseguinte, os efeitos dos erros detetados pelo Tribunal são materiais e generalizados nas despesas aceites neste exercício.

Principais questões de auditoria

O Tribunal avaliou o passivo relativo às pensões e a outros benefícios do pessoal

IX. O balanço da UE inclui um passivo relativo às pensões e a outros benefícios do pessoal no montante de 122,5 mil milhões de EUR no final de 2021 (2020: 116,0 mil milhões de EUR), o que representa quase um quarto do passivo total desse exercício, que ascende a 496,4 mil milhões de EUR (2020: 313,5 mil milhões de EUR).

X. A maior parte do passivo relativo às pensões e a outros benefícios do pessoal está relacionada com o Regime de Pensões dos Funcionários e outros Agentes da União Europeia (RPFE), no montante de 109,7 mil milhões de EUR (2020: 100,7 mil milhões de EUR). O passivo registado nas contas é uma estimativa do valor atual dos pagamentos futuros esperados que a UE terá de efetuar para liquidar as suas obrigações em matéria de pensões.

XI. O pagamento das prestações previstas no regime de pensões constitui um encargo do orçamento da UE. Embora esta não tenha criado um fundo de pensões específico para cobrir os custos das futuras obrigações em matéria de pensões, os Estados-Membros garantem coletivamente o pagamento das prestações e os funcionários contribuem para o financiamento da terça parte do regime. O Eurostat calcula este passivo anualmente em nome do contabilista da Comissão, utilizando parâmetros como o perfil etário e a esperança de vida dos funcionários da UE, bem como pressupostos sobre as condições económicas futuras. Estes parâmetros e pressupostos são igualmente avaliados pelos consultores atuariais da Comissão.

XII. O aumento do passivo relativo às pensões em 2021 deve-se principalmente à diminuição da taxa de desconto nominal, que é afetada por uma redução das taxas de juro mundiais⁽⁴⁾.

⁽³⁾ São dadas mais informações nos pontos 1.22 a 1.27 do Relatório Anual do Tribunal relativo a 2021.

⁽⁴⁾ Contas Anuais da UE de 2021, nota 2.9.

XIII. O segundo elemento mais significativo do passivo relativo às pensões e a outros benefícios do pessoal é o passivo estimado que a UE assume perante o Regime Comum de Seguro de Doença (RCSD), que se elevava a 10,3 mil milhões de EUR no final de 2021 (2020: 12,9 mil milhões de EUR). Este passivo diz respeito aos custos dos cuidados de saúde do pessoal da UE, a pagar durante os períodos pós-atividade dos funcionários (após dedução das suas contribuições).

XIV. No âmbito da sua auditoria, o Tribunal avalia os pressupostos atuariais utilizados para estes regimes e a valorização daí resultante. Baseia esta avaliação nos trabalhos realizados por peritos atuariais externos independentes. Verifica os dados de base subjacentes aos cálculos, os parâmetros atuariais e o cálculo do passivo, bem como a apresentação do passivo no balanço consolidado e as notas às demonstrações financeiras consolidadas.

XV. O Tribunal conclui que a estimativa do montante global do passivo relativo às pensões e a outros benefícios do pessoal constante do balanço consolidado é apropriada e fiável.

O Tribunal avaliou as estimativas significativas do final do exercício apresentadas nas contas

XVI. No final de 2021, o valor estimado das despesas elegíveis incorridas e devidas aos beneficiários, mas ainda não declaradas, ascendia a 129,9 mil milhões de EUR (2020: 107,8 mil milhões de EUR). Estes montantes foram registados como despesas acrescidas⁽⁵⁾.

XVII. O aumento desta estimativa diz principalmente respeito ao MRR, que é o elemento central do *Instrumento de Recuperação da União Europeia* (IRUE), o instrumento temporário de recuperação que visa ajudar a reparar os danos económicos e sociais imediatos causados pela pandemia de COVID-19. Os pagamentos aos Estados-Membros ao abrigo deste mecanismo seguem um perfil predefinido de prestações até 2026. No final de 2021, as despesas acumuladas do MRR ascendiam a 12,3 mil milhões de EUR.

XVIII. Para avaliar estas estimativas do final do exercício, o Tribunal examinou o sistema instituído pela Comissão para os cálculos relativos ao corte de operações para verificar se estavam corretos e completos nas Direções-Gerais que efetuaram a maioria das despesas. Durante os trabalhos de auditoria relativos à amostra de faturas e pré-financiamentos, o Tribunal examinou os cálculos pertinentes relativos ao corte de operações para fazer face ao risco de a contabilização dos acréscimos conter distorções. Procurou uma clarificação, junto dos serviços de contabilidade da Comissão, sobre a metodologia geral de elaboração dessas estimativas.

XIX. O Tribunal conclui que a estimativa do montante global dos encargos acrescidos e outros adiantamentos pagos aos Estados-Membros é corretamente apresentada no balanço consolidado.

O Tribunal analisou os ativos gerados pelo processo de saída do Reino Unido

XX. Em 1 de fevereiro de 2020, o Reino Unido deixou de ser um Estado-Membro da UE. Nos termos do acordo de saída, o Reino Unido comprometeu-se a honrar todas as obrigações financeiras no âmbito dos anteriores QFP decorrentes da sua adesão à UE. Durante o período de transição, que terminou em 31 de dezembro de 2020, o Reino Unido continuou a contribuir para o orçamento da UE e a beneficiar dele como se fosse um Estado-Membro.

XXI. Após o termo do período de transição, novas obrigações mútuas por parte da UE e do Reino Unido dão origem a determinados passivos e créditos para a UE. Estas obrigações devem ser refletidas nas contas anuais da União. A Comissão estimou que, à data do balanço, as contas da UE apresentavam um crédito líquido devido pelo Reino Unido de 41,8 mil milhões de EUR (2020: 47,5 mil milhões de EUR), dos quais se estima que 10,9 mil milhões de EUR serão pagos nos 12 meses seguintes à data de relato.

⁽⁵⁾ Incluem encargos acrescidos do lado do passivo do balanço no valor de 77,8 mil milhões de EUR e, do lado do ativo, 52,1 mil milhões de EUR que reduzem o valor dos pré-financiamentos.

XXII. O mecanismo de pagamento a aplicar às obrigações mútuas de ambas as partes ao abrigo do acordo de saída é estabelecido no artigo 148.º («Pagamentos após 2020») do mesmo. Em 2021, o montante comunicado como devido pelo Reino Unido nos termos do artigo 136.º e dos artigos 140.º a 147.º foi de 11,9 mil milhões de EUR. O total dos pagamentos recebidos do Reino Unido em 2021 ascendeu a 6,8 mil milhões de EUR. O saldo remanescente no final do exercício, no montante de 5,1 mil milhões de EUR, era pagável em cinco prestações mensais iguais, de janeiro a maio de 2022, inclusive, em conformidade com o mecanismo estabelecido no artigo 148.º do acordo de saída.

XXIII. No âmbito dos seus procedimentos normais de auditoria, o Tribunal debateu com a Comissão o calendário, a exatidão e a exaustividade do ativo reconhecido e dos pagamentos realizados. Calculou de novo os montantes em causa, conciliando-os com os registos subjacentes e verificou a adequação de quaisquer pressupostos utilizados.

XXIV. O Tribunal conclui que a estimativa do ativo total reconhecido em relação ao processo de saída do Reino Unido é corretamente apresentada nas contas anuais consolidadas.

O Tribunal avaliou o impacto nas contas da invasão da Ucrânia pela Rússia

XXV. Em 24 de fevereiro de 2022, a Rússia invadiu a Ucrânia. Uma vez que a UE presta assistência à Ucrânia sob a forma de empréstimos e subvenções, o Tribunal avaliou os cálculos da Comissão relativos à exposição da União ao risco financeiro associado e a sua base subjacente, a fim de assegurar que as consequências deste acontecimento significativo foram devidamente refletidas nas contas da UE. A avaliação teve por base os cálculos do próprio Tribunal e os dados existentes sobre a matéria.

XXVI. O Tribunal conclui que o tratamento da invasão da Ucrânia pela Rússia como um acontecimento posterior à data do balanço sem lugar a ajustamento é adequado. O seu impacto foi divulgado de forma apropriada e corretamente apresentado nas contas anuais consolidadas.

O Tribunal avaliou o impacto das medidas relacionadas com a COVID-19 nas contas

XXVII. A pandemia de COVID-19 afetou gravemente as economias e as finanças públicas dos Estados-Membros. A Comissão Europeia mobilizou recursos substanciais para reforçar os setores da saúde pública dos Estados-Membros e atenuar o impacto socioeconómico da pandemia na UE. As medidas tomadas incluíram o financiamento de material médico urgente, a introdução de maior flexibilidade na utilização do apoio financeiro dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento e a concessão de empréstimos em condições favoráveis aos Estados-Membros. Estas iniciativas tiveram um efeito significativo nas demonstrações financeiras.

XXVIII. No âmbito dos seus procedimentos normais de auditoria, o Tribunal auditou os ativos, os passivos, as receitas e as despesas, incluindo aqueles relacionados com as medidas tomadas pela Comissão. O Tribunal conclui que são corretamente apresentados nas contas anuais consolidadas.

Outras questões

XXIX. A gestão é responsável pela prestação de «outras informações», um termo que abrange os «Destaques financeiros do exercício», mas não as contas consolidadas ou o relatório do Tribunal sobre as mesmas. A opinião do Tribunal sobre as contas consolidadas não incide sobre estas outras informações nem é formulado qualquer tipo de conclusão em matéria de garantia sobre elas. No âmbito da auditoria das contas consolidadas, compete ao Tribunal tomar conhecimento das outras informações e examinar se existem incoerências significativas com as contas consolidadas ou com os conhecimentos obtidos na auditoria ou se parecem, de alguma forma, conter distorções materiais. Se concluir que existe uma distorção material dessas outras informações, é obrigado a comunicar o facto em conformidade. O Tribunal nada tem a comunicar neste aspeto.

Responsabilidades da gestão

XXX. Nos termos dos artigos 310.º a 325.º do TFUE e do Regulamento Financeiro, a gestão é responsável pela elaboração e apresentação das contas consolidadas da União Europeia, baseadas nas normas de contabilidade internacionalmente aceites para o setor público, e pela legalidade e regularidade das operações subjacentes. Compete-lhe também conceber, executar e manter um controlo interno relativo à elaboração e apresentação de demonstrações financeiras isentas de distorções materiais, devidas a *fraudes* ou erros. A gestão é igualmente responsável por garantir que as atividades, as operações financeiras e as informações refletidas nas demonstrações financeiras estão em conformidade com as disposições legislativas e regulamentares (leis, regulamentos, princípios, regras e normas) aplicáveis. 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).

XXXI. Na elaboração das contas consolidadas, a gestão é responsável por avaliar a capacidade da UE de prosseguir as suas atividades, divulgando quaisquer questões pertinentes e utilizando o princípio contabilístico da continuidade, a menos que pretenda liquidar a entidade ou cessar as suas atividades, ou não tenha outra alternativa realista senão fazê-lo.

XXXII. A Comissão é responsável pela supervisão do processo de relato financeiro da UE.

XXXIII. Nos termos do Regulamento Financeiro (Título XIII), o contabilista da Comissão tem de apresentar as contas consolidadas da UE para efeitos de auditoria, primeiro como contas provisórias até 31 de março do exercício seguinte e depois como contas definitivas até 31 de julho. As contas provisórias devem já apresentar uma imagem verdadeira e apropriada da situação financeira da UE. Por esse motivo, é imperativo que todos os elementos das contas provisórias sejam apresentados como cálculos finais para permitir que o Tribunal exerça a sua função de acordo com o disposto no Título XIII do Regulamento Financeiro e nos prazos estabelecidos. Normalmente, qualquer alteração entre as contas provisórias e as contas definitivas deveria resultar apenas das observações do Tribunal.

Responsabilidades do auditor na auditoria das contas consolidadas e operações subjacentes

XXXIV. O Tribunal tem como objetivos obter uma garantia razoável de que as contas consolidadas da UE estão isentas de distorções materiais e de que as operações subjacentes são legais e regulares, e fornecer ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma declaração sobre a fiabilidade das contas, bem como sobre a legalidade e regularidade das operações subjacentes. Uma garantia razoável é um elevado nível de garantia, mas não assegura que a auditoria tenha necessariamente detetado todos os eventuais casos de distorções materiais ou incumprimentos. Estes podem resultar de fraudes ou de erros e são considerados materiais se, individualmente ou agregados, for razoável esperar que influenciem as decisões económicas tomadas com base nestas contas consolidadas.

XXXV. No que se refere às receitas, a auditoria do Tribunal relativa aos recursos próprios baseados no imposto sobre o valor acrescentado (IVA) e no rendimento nacional bruto (RNB) parte dos agregados macroeconómicos em que assenta o seu cálculo e avalia os sistemas que a Comissão utiliza para os processar até ao recebimento das contribuições dos Estados-Membros e ao seu registo nas contas consolidadas. Em relação aos recursos próprios tradicionais, o Tribunal examina a contabilidade das autoridades aduaneiras e analisa os fluxos de direitos até ao recebimento dos montantes pela Comissão e ao seu registo nas contas. Existe o risco de os direitos aduaneiros não serem declarados ou serem declarados incorretamente às autoridades aduaneiras nacionais pelos importadores. Por conseguinte, os direitos de importação realmente cobrados ficam aquém do montante que, em teoria, deveria ser cobrado. Esta diferença é conhecida como «lacuna em termos de direitos aduaneiros». A opinião de auditoria do Tribunal relativa às receitas não tem em conta estes montantes objeto de evasão, que não são inscritos nos sistemas contabilísticos dos RPT dos Estados-Membros.

XXXVI. No que se refere às despesas, o Tribunal examina as operações de pagamento quando as despesas foram efetuadas, registadas e aceites. Este exame abrange todas as categorias de pagamentos no momento em que são efetuados, salvo os adiantamentos. O Tribunal examina os adiantamentos quando o destinatário dos fundos apresenta provas da sua devida utilização e a instituição ou organismo aceita essas provas, procedendo ao apuramento do adiantamento, o que poderá acontecer apenas num exercício posterior.

XXXVII. Este ano, pela primeira vez, o Tribunal examinou as despesas do MRR. Ao contrário de outras despesas orçamentais, que se baseiam no reembolso dos custos e/ou no cumprimento de condições, no âmbito do MRR a condição de pagamento é o cumprimento satisfatória de marcos ou metas predefinidos. Por conseguinte, o Tribunal examinou se a Comissão tinha reunido elementos de prova suficientes e adequados para apoiar a sua avaliação desta condição. O cumprimento de outras regras nacionais e da UE não faz parte desta avaliação.

XXXVIII. O Tribunal exerce juízo profissional e mantém ceticismo profissional durante a auditoria. O Tribunal também:

- a) identifica e avalia os riscos de distorções materiais das contas consolidadas e de não conformidade significativa das operações subjacentes com os requisitos do quadro jurídico da UE, devidas a fraude ou erro, concebe e realiza procedimentos de auditoria em resposta a esses riscos, e obtém provas de auditoria suficientes e adequadas para fundamentar a sua opinião. Os casos de distorções materiais ou incumprimentos de origem fraudulenta são mais difíceis de detetar do que os casos resultantes de erros, uma vez que a fraude pode envolver colusão, falsificação, omissões intencionais, deturpações ou omissões do controlo interno. Existe, assim, um maior risco de esses casos não serem detetados;
- b) obtém conhecimento do controlo interno pertinente para a auditoria, tendo em vista conceber procedimentos de auditoria adequados, mas não para formular uma opinião sobre a eficácia do controlo interno;
- c) avalia a adequação das políticas contabilísticas utilizadas e a razoabilidade das estimativas contabilísticas e das informações relacionadas divulgadas pela gestão;
- d) conclui se a utilização, pela gestão, do princípio contabilístico da continuidade foi adequada e, com base nas provas de auditoria obtidas, se existe uma incerteza material devido a acontecimentos ou condições que possam lançar dúvidas significativas sobre a capacidade da entidade para prosseguir as suas atividades. Se o Tribunal concluir que existe uma incerteza material desse tipo, deve chamar a atenção no seu relatório para as respetivas informações divulgadas nas contas consolidadas ou, se essas informações não forem adequadas, deve modificar a sua opinião. As conclusões do Tribunal baseiam-se nas provas de auditoria obtidas até à data do seu relatório. No entanto, acontecimentos ou condições que se possam verificar no futuro podem fazer com que a entidade não prossiga as suas atividades;
- e) avalia a apresentação, estrutura e conteúdo global das contas consolidadas, incluindo todas as informações divulgadas, e se as contas consolidadas representam as operações subjacentes e os acontecimentos de uma forma apropriada;
- f) obtém provas de auditoria suficientes e apropriadas sobre as informações financeiras das entidades abrangidas pelo âmbito de consolidação da UE para expressar uma opinião sobre as contas consolidadas e as operações que lhes estão subjacentes. O Tribunal é responsável pela condução, supervisão e execução da auditoria, sendo o responsável exclusivo pela sua opinião de auditoria.

XXXIX. O Tribunal estabelece comunicação com a gestão sobre, entre outros aspetos, o âmbito e o calendário previstos da auditoria, bem como sobre constatações de auditoria importantes, incluindo constatações de quaisquer deficiências significativas no controlo interno.

XL. Das questões debatidas com a Comissão e outras entidades auditadas, o Tribunal determina as que se revestem de maior importância na auditoria das contas consolidadas e que são, por isso, as principais questões de auditoria do período corrente. Descreve-as no seu relatório, salvo se a legislação ou regulamentação se opuser à sua divulgação pública ou se, em circunstâncias extremamente raras, o Tribunal determinar que uma questão não deve ser comunicada no seu relatório porque seria razoável esperar que as consequências negativas de o fazer seriam superiores a quaisquer benefícios em termos de interesse público.

14 de julho de 2022

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

Tribunal de Contas Europeu

12, rue Alcide De Gasperi — L-1615 Luxembourg
