COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 6.6.2012
COM(2012) 281 final

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

Síntese dos resultados da Comissão em matéria de gestão em 2011

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

Síntese dos resultados da Comissão em matéria de gestão em 2011

1. INTRODUÇÃO

O artigo 317.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) confere à Comissão Europeia a responsabilidade pela execução do orçamento da União Europeia, até ao limite das dotações disponíveis, de acordo com os princípios da boa gestão financeira. Estabelece que os Estados-Membros devem cooperar com a Comissão a fim de assegurar que as dotações sejam utilizadas de acordo com estes princípios.

Através da adoção do presente relatório de síntese, com base nas garantias e reservas emitidas pelos diretores-gerais e chefes de serviço no âmbito dos seus RAA, a Comissão assume inteira responsabilidade política pela gestão do orçamento da UE.

No presente relatório de síntese, a Comissão identifica igualmente os principais problemas de gestão aos quais é conveniente dar resposta prioritariamente, bem como as ações a realizar para sanar as lacunas verificadas.

Em 2011, pelo quarto ano consecutivo, o Tribunal emitiu um parecer positivo sem reservas sobre as contas consolidadas da UE para 2010. Relativamente à legalidade e regularidade dos pagamentos, o Tribunal estimou que a taxa de erro[1] para os pagamentos, no seu conjunto, se situava entre 2 % e 5 %, o que resulta numa comparação favorável com a situação num ano tão recuado como 2006, altura em que a taxa de erro mais provável era ainda superior a 7 %, ficando assim demonstrado que as medidas tomadas ao longo dos anos para sanar as deficiências detetadas produzem resultados e confirmando os esforços contínuos envidados pela Comissão.

A Comissão regista o facto de o Tribunal ter decidido introduzir alterações metodológicas. Estas alterações dizem respeito à redefinição das operações subjacentes na sua amostra de auditoria (excluindo o pré-financiamento e o apuramento de montantes), bem como ao método de quantificação de graves irregularidades nos concursos públicos em todos os domínios de intervenção. O exercício de 2011 irá servir como um teste para a nova metodologia do Tribunal. **A nova abordagem que será aplicada a partir de 2012 deverá aumentar automaticamente as taxas de erro comunicadas** a partir desse ano.

A Comissão regista o facto de estas alterações irem ser claramente explicadas e as taxas de erro irem ser apresentadas nos relatórios anuais de modo a manter a comparabilidade com os anos anteriores. A Comissão está todavia preocupada com o impacto que o aumento das taxas de erro publicadas poderá ter sobre os custos do controlo, o que poderia levar as partes interessadas a solicitar controlos adicionais que se traduziriam numa carga administrativa adicional para os beneficiários e os serviços da Comissão.

[1] O erro mais provável estimado pelo Tribunal, para os pagamentos no seu conjunto, foi de 3,7 % em 2010. (JO C 326 de 10 de novembro de 2011, ponto 1.16).

2. REFORÇO DA BASE DE FIABILIDADE

2.1. Níveis de responsabilização

O Colégio delega a execução operacional dos objetivos políticos e de gestão nos diretores-gerais e nos chefes de serviço, que, como «gestores orçamentais delegados» (GOD), recebem os meios para agir. Esta organização de gestão descentralizada caracteriza-se por uma definição clara das responsabilidades dos diferentes intervenientes. Os GOD estão plenamente habilitados para definir o sistema de controlo mais adequado e eficaz destinado a garantir uma gestão sólida e eficiente dos recursos pelos quais são responsáveis. O RAA é o principal meio de prestação de contas pelos GOD relativamente à gestão dos recursos humanos e financeiros pelos quais são responsáveis. Os GOD prestam contas sobre o desempenho das suas funções no âmbito dos RAA[2], que incluem uma declaração de fiabilidade assinada que abrange, entre outros, a legalidade e a regularidade das operações financeiras. O RAA consiste no relatório em que os GOD documentam todas as questões decorrentes da respetiva gestão que devem ser trazidas à atenção do Colégio para uma análise a nível político. Todos os RAA confirmam expressamente que o(s) comissário(s) responsável(is) foi(oram) informado(s) sobre os principais aspetos do RAA, incluindo quaisquer reservas que os GOD pretendam apresentar antes da assinatura final da declaração de fiabilidade.

O presente relatório de síntese é adotado de forma colegial, após debate numa das reuniões semanais da Comissão.

2.2. Qualidade dos relatórios anuais de atividades

Os RAA constituem a principal fonte de informação do Tribunal e da autoridade de quitação. No seu relatório anual de 2010, o Tribunal avaliou a qualidade de vinte e um RAA de 2010 de um total de 49. No parecer do Tribunal, doze RAA de 2010 auditados permitem apresentar «uma avaliação correta da gestão financeira no que respeita à regularidade» e nove RAA de 2010 «uma avaliação parcialmente correta». Para sete dos nove RAA, o Tribunal considerou que o âmbito ou a dimensão das reservas devia ser maior. Os RAA de 2011 explicam o modo como os serviços competentes têm trabalhado para resolver as questões salientadas pelo Tribunal.

As instruções permanentes para os RAA de 2011 foram aperfeiçoadas a fim de melhorar a qualidade dos elementos probatórios apresentados em apoio às garantias e à legibilidade dos relatórios. **A análise da Comissão indica que, no seu conjunto, as instruções revistas foram aplicadas adequadamente em toda a Comissão.** Todos os serviços comunicaram indicadores de regularidade sobre todos os domínios orçamentais significativos e modalidades de gestão e os que comunicaram acontecimentos subsequentes fizeram-no em conformidade com as orientações revistas.

A Comissão assinala melhorias importantes no sentido de uma determinação mais objetiva e exata do âmbito das reservas e dos riscos financeiros daí resultantes. Essas melhorias incluem uma maior coerência na utilização da terminologia, na apresentação das taxas de erro, no cálculo do montante em risco e na aplicação de critérios de materialidade, bem como na utilização das melhores informações fiáveis disponíveis no domínio da gestão partilhada.

Numa procura constante de aperfeiçoamento, os serviços centrais da Comissão continuam a estar envolvidos, numa fase precoce, mediante o apoio às DG em matéria de elaboração dos

[2] Artigo 60.º do Regulamento Financeiro.

RAA, no debate de questões fundamentais com as direções-gerais e os serviços e na prestação das orientações necessárias para melhorar a qualidade dos textos definitivos. As análises (prévias) efetuadas pelos pares comprovaram de novo ser uma base eficaz para os diferentes serviços, na sua qualidade de pares, a fim de partilharem os seus pontos de vista quanto à forma de apresentar determinadas questões transversais nos respetivos RAA, assegurarem uma abordagem coerente e colmatarem de forma adequada as deficiências identificadas.

Os RAA são o principal instrumento através do qual os GOD prestam contas perante o Colégio e são uma fonte de provas para a declaração de fiabilidade (DAS). A Comissão está empenhada em melhorar de forma contínua a legibilidade e a comparabilidade dos RAA. A Comissão dá instruções ao Secretariado-Geral e à Direção-Geral do Orçamento no sentido de fornecerem continuamente orientações às direções-gerais e aos serviços, através de uma revisão periódica das instruções permanentes, das notas de orientação, das medidas de formação, de um controlo de qualidade a nível dos projetos de RAA e das reuniões de avaliação prévia pelos pares.

2.3. Informação sobre as taxas de erro

Os diretores-gerais incluem reservas nas suas declarações de fiabilidade com base na sua avaliação da relevância das deficiências identificadas e/ou observações sobre as partes constituintes dos seus RAA. Um elemento fundamental utilizado para determinar se uma reserva é necessária consiste numa avaliação das taxas de erro detetadas ou notificadas e dos respetivos riscos financeiros.

Os serviços da Comissão têm diferentes abordagens para apreciar e calcular as taxas de erro residual, que têm em consideração as especificidades dos domínios de intervenção pelos quais são responsáveis. Sempre que possível, o Secretário-Geral e o Diretor-Geral do Orçamento têm promovido a harmonização de diferentes aspetos, em especial a utilização da taxa de erro residual. As instruções permanentes foram, pois, reforçadas, a fim de assegurar uma utilização coerente da terminologia e dos critérios por todos os serviços, no que diz respeito à taxa de erro residual, à utilização de uma abordagem plurianual e à noção de «acontecimentos subsequentes» (acontecimentos que ocorrem entre o final do exercício e a assinatura do relatório pelo GOD no final de março).

Um grande número de DG já adotou uma abordagem plurianual da prestação de informações sobre a taxa de erro. A Comissão encarrega os outros serviços que gerem programas plurianuais de divulgar nos seus RAA um risco financeiro acumulado no âmbito de uma estratégia de controlo plurianual, para que esta passe a ser a única abordagem a partir de 2012.

Durante o ano de referência do relatório, as **DG responsáveis pelos fundos estruturais elaboraram uma nova abordagem comum para determinar a materialidade**. A decisão sobre se se deve formular uma reserva baseia-se atualmente numa abordagem em três fases:

- avaliação dos sistemas nacionais de gestão e de controlo;
- plena tomada em conta das taxas de erro previstas, tal como identificadas pelas autoridades nacionais e comunicadas no quadro dos RAA, quando estas possam ser validadas, em vez de se utilizar níveis de erro estimados e definidos previamente[3];

[3] As denominadas «correções financeiras a taxas fixas».

- aplicação de um risco residual cumulativo para cada programa, a fim de acompanhar a capacidade de correção dos sistemas plurianuais de gestão e de controlo.

Esta abordagem significa igualmente que os RAA divulgam os resultados da **apreciação da Comissão de todos os sistemas de controlo dos programas operacionais**, tendo em conta os diferentes níveis de garantia e os pareceres de auditoria nacionais, o que está em conformidade com o princípio de auditoria única e salienta igualmente o facto de que os Estados-Membros são responsáveis pelo seu próprio quadro de controlo.

A Comissão considera que estes esforços destinados a harmonizar os critérios de materialidade constituem uma melhoria importante, que contribui para a coerência, legibilidade e transparência dos RAA. Encarrega as Direções-Gerais da Política Regional, do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão, da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, dos Assuntos Marítimos e da Pesca de prosseguirem esta harmonização e de acordarem um conjunto único de critérios e a apresentação dos RAA de 2012. Embora com diferentes bases jurídicas, a Direção-Geral dos Assuntos Internos deve estar associada tanto quanto possível a este processo de harmonização.

2.4. Auditoria interna

O Comité de Acompanhamento da Auditoria (CAA) continuou a informar o Colégio sobre questões de auditoria, incluindo as questões com uma dimensão institucional. O CAA informou igualmente o Colégio sobre os progressos realizados em termos de aplicação das recomendações de auditoria aceites no final de 2011. Foram aplicadas 80 % de todas as recomendações aceites no período 2007-2011. Das 118 recomendações muito importantes pendentes no final de 2011, apenas 24 registaram atrasos superiores a 6 meses em relação à data inicialmente prevista.

Em maio de 2012, o Serviço de Auditoria Interna da Comissão apresentou o relatório de auditoria interna anual para 2011, tal como previsto no artigo 86.º, n.º 3, do Regulamento Financeiro, que acompanhou o segundo parecer global do Serviço de Auditoria Interna da Comissão. Este parecer baseia-se no trabalho realizado pelas estruturas de auditoria interna e pelo Serviço de Auditoria Interna durante o período 2009-2011, como parte do plano estratégico de auditoria coordenada, centrado na gestão financeira.

O parecer global proporciona um parecer positivo sobre a gestão financeira da Comissão, com exceção dos domínios objeto de reservas por parte dos diretores-gerais no quadro dos seus relatórios anuais de atividades. O potencial impacto financeiro estimado das reservas é inferior a 2 % do orçamento no seu conjunto, mas nem todas as reservas são quantificáveis, representando potenciais riscos por razões de reputação.

A Comissão verifica igualmente que, na *Ênfase de matéria* em anexo ao parecer global, o Serviço de Auditoria Interna dá relevo a algumas questões que devem ser abordadas pelos serviços da Comissão:

- A necessidade de continuar a harmonizar o cálculo da taxa de erro residual em toda a Comissão;

- Deficiências identificadas em matéria de ajuda externa, no que se refere aos convites à apresentação de propostas centralizados e descentralizados e, em especial, à necessidade de melhorar o planeamento, a elaboração de relatórios e o acompanhamento dos controlos exercidos pelas delegações da UE no domínio da gestão de subvenções;

- Os domínios de intervenção em que o risco de erro é ainda excessivamente elevado e os problemas específicos associados à gestão partilhada no domínio da política de coesão;

- A necessidade de uma melhor coordenação e harmonização das estratégias de controlo a nível de *família* política, em especial dos programas de controlos no local das DG do domínio da investigação;

- Deficiências dos sistemas de controlo dos Estados-Membros, em especial dos controlos de primeiro nível de pedidos de subvenções por parte dos serviços responsáveis pela aplicação de regimes de ajuda;

- Medidas ainda em fase de aplicação no final de 2011, a fim de dar resposta a alguns riscos importantes, tais como a melhoria da governação, da gestão de projetos e da contabilização de ativos fixos do sistema global de navegação por satélite (GNSS); a melhoria da eficácia dos controlos *ex ante* dos pedidos de subvenções pagos no domínio da investigação; a orientação dos desenvolvimentos informáticos com o objetivo de evitar duplicações; o controlo por diversos serviços dos prazos de pagamento e a execução de uma estratégia antifraude.

3. FIABILIDADE RESULTANTE DOS RAA E RESERVAS EMITIDAS PELOS DIRETORES-GERAIS

Após ter examinado os RAA, nomeadamente as declarações assinadas por cada Diretor-Geral, a Comissão observa que todos eles fornecem uma fiabilidade razoável de que os recursos foram utilizados para os fins a que se destinam, foram respeitados os princípios de uma boa gestão financeira e os procedimentos de controlo aplicados oferecem as garantias necessárias sobre a legalidade e a regularidade das operações subjacentes. Alguns GOD divulgaram deficiências residuais e emitiram reservas no quadro dos seus RAA, sem todavia porem em causa o nível global de fiabilidade assegurado.

Catorze diretores-gerais e dois diretores de agências de execução emitiram um total de **vinte sete reservas** no quadro dos seus RAA de 2011. Foram emitidas reservas em 17 serviços, que, em conjunto, representam mais de 90 % das operações financeiras da Comissão (despesas e receitas). Estas reservas incluíam catorze das dezassete reservas já emitidas em 2010, em relação às quais estavam ainda a ser tomadas medidas no final de 2011, a que acrescem treze novas reservas. Foram levantadas três reservas de 2010.

O montante total em risco, quantificado no quadro das reservas, aumentou significativamente, passando de 600 milhões de EUR nos RAA de 2010 para um **nível potencial máximo de 3 564 milhões de EUR**[4] nos RAA de 2011. Este aumento do número de reservas e dos riscos financeiros dos montantes em risco não resulta da deterioração da qualidade da gestão financeira da Comissão. É, em vez disso, consequência do efeito combinado de uma série de fatores técnicos e estruturais:

[4] Esta é a soma de todos os montantes quantificados nas reservas (1 982 milhões de EUR no máximo) e de um montante estimado em risco (1 582 milhões de EUR) relativamente à reserva da DG BUDG no que diz respeito aos recursos próprios tradicionais. Para as direções-gerais que notificaram um intervalo entre um mínimo e um máximo, o montante máximo foi o considerado.

- Destas vinte e sete reservas, seis referem-se à mesma questão e ao mesmo programa (7.º PQ). Tal facto deve-se a que o Sétimo Programa-Quadro (7.º PQ), que atingiu uma maior execução em 2011 (ver capítulo 3.5), é gerido por cinco direções-gerais e uma agência de execução, sendo, consequentemente, objeto de várias reservas.

- O ponto de maturidade relativo no ciclo de execução orçamental plurianual:

    - em gestão direta, a geração de programas do período 2007-2013 já atingiu um nível de execução que permite tirar conclusões a partir de auditorias *ex post* (o que explica a introdução da reserva relativa ao 7.º PQ no domínio da investigação);

    - em gestão partilhada, os Estados-Membros começam a comunicar resultados de auditoria com base numa maior amostra de programas operacionais em curso (o que explica em parte o maior âmbito das reservas da Direção-Geral da Política Regional);

    - a maior parte dos programas do período 2007-2013 está plenamente em funcionamento. O maior nível de execução dos programas do período 2007-2013 conduz a maiores montantes de pagamentos e, por conseguinte, comporta um risco inerente de erro mais elevado em comparação com anos anteriores.

- Em matéria de política de coesão, a substituição (ver capítulo 3.3) das estimativas de gestão de taxa fixa pelos dados relativos a erros efetivos comunicados pelas autoridades de auditoria dos Estados-Membros resultou numa melhor apreciação dos riscos de regularidade, mas significou também que um número mais elevado de programas é objeto de reservas, com montantes mais elevados em jogo.

- As orientações recém-emitidas sobre o modo de ter em conta o pré-financiamento para o cálculo das taxas de erro residual e os montantes em risco exigem que os serviços incluam o pré-financiamento anterior que foi regularizado, juntamente com os pagamentos de saldos intercalares e finais, evitando assim que reduzam a média das taxas de erro detetadas nos pagamentos intermédios e finais à custa das novas despesas de pré-financiamento relativamente às quais a taxa de erro ainda é igual a zero.

- Para alguns programas, o risco de regularidade é muito próximo do limiar de materialidade de 2 %. As ligeiras variações anuais na taxa de erro detetada em torno do limiar resultam em reservas intermitentes ao longo do tempo.

Todos os diretores-gerais e chefes de serviço identificaram as principais razões da(s) sua(s) reserva(s), tendo apresentado as medidas corretivas para a sua resolução. Em geral, os problemas mais frequentes estão ligados à **complexidade das regras de elegibilidade para os beneficiários de subvenções** (um problema que afeta os fundos sujeitos a uma gestão centralizada direta) e à aplicação incorreta das **regras em matéria de contratos públicos** (que dão frequentemente origem a erros no quadro de fundos em gestão indireta ou partilhada). A Comissão extraiu conclusões operacionais desta experiência e apresentou propostas para uma simplificação de vulto (ver capítulo 4.5) da próxima geração de programas.

Após a avaliação dos resultados dos controlos, foram levantadas três reservas transitadas de anos anteriores. Para suprimir uma reserva, os GOD são convidados a apresentar as medidas aplicadas para resolver as deficiências identificadas e a demonstrar que essas medidas foram

eficazes e que solucionaram eficazmente essas deficiências. Na maior parte dos casos, tal implica que sejam apresentadas provas de auditoria de que as taxas de erro diminuíram para um nível aceitável ou que os sistemas foram reforçados e que passaram a funcionar de forma adequada.

3.1. Receitas

Os recursos próprios tradicionais (RPT) representam 12,2 % das receitas totais do orçamento da UE de 2011. Os recursos próprios tradicionais são apurados e cobrados pelos Estados-Membros. Três quartos desses montantes são pagos ao orçamento da UE, sendo os restantes 25 % retidos pelos Estados-Membros a título de despesas de cobrança. Tendo em conta a sua posição geográfica, a Bélgica é um importante contribuinte de RPT, representando 9,45 % do total dos RPT de 2011. As inspeções efetuadas pela Comissão e as auditorias realizadas pelo Tribunal revelaram um problema de conciliação entre os montantes transferidos e os registos subjacentes. O Diretor-Geral da DG Orçamento formulou uma **reserva relativa à fiabilidade insuficiente dos sistemas belgas de apuramento e contabilização**. A Comissão solicitou medidas corretivas, incluindo o reforço dos controlos internos e auditorias externas completas do sistema contabilístico. Entretanto, há incerteza quanto à exatidão dos montantes de RPT belgas creditados na conta da Comissão Europeia.

A Comissão recorda os compromissos assumidos pelas autoridades do Estado-Membro em causa no que se refere à elaboração de planos de ação destinados a sanar as deficiências identificadas nos seus sistemas de tratamento de declarações aduaneiras, tendo reiterado que irá acompanhar estreita e estritamente a sua aplicação.

3.2. Agricultura e recursos naturais

No seu relatório anual de 2010, o Tribunal concluiu, com base numa taxa de erro estimada[5] ligeiramente acima de 2 %, que o capítulo Agricultura e recursos naturais foi afetado por erros materiais. Ao mesmo tempo, indicou que os pagamentos diretos abrangidos pelo Sistema Integrado de Gestão e de Controlo (SIGC), que representam 91,4 % do total das despesas do FEAGA, estavam isentos de erros materiais.

No seu RAA de 2011, o Diretor-Geral da DG Agricultura e Desenvolvimento Rural emitiu **três reservas**:

- Dada a importância do SIGC para a gestão e o controlo das despesas agrícolas, e as graves **deficiências do SIGC na Bulgária e em Portugal**, a reserva de 2010 transitou por razões de reputação, apesar de o impacto financeiro das deficiências não exceder o limiar de materialidade. Em 2010, esta reserva abrangeu a Bulgária, a Roménia e Portugal. Em 2011, a reserva relativa à Roménia foi levantada, uma vez que as auditorias da Comissão determinaram que o plano de ação romeno foi concluído e que os trabalhos realizados foram considerados adequados.

- Foi emitida uma nova **reserva sobre as despesas com as medidas de desenvolvimento rural** no seu conjunto, dado que a taxa de erro residual (até 2,36 %) foi considerada ligeiramente superior ao limiar de materialidade em 2011. Este aumento da taxa de erro é devido principalmente ao facto de o desenvolvimento rural estar sujeito a um elevado

[5] O Tribunal de Contas estimou a taxa de erro mais provável em 2,3 %. (JO C 326 de 10 de novembro de 2011, anexo 3.1).

número de condições previstas nos programas e/ou à complexidade das mesmas, que aumentam o risco de erro por parte dos beneficiários e tornam os controlos das autoridades nacionais mais difíceis e onerosos.

- Foi emitida uma reserva por razões de reputação relativamente às **deficiências na supervisão e controlo dos produtos biológicos certificados**. Os acontecimentos de 2011 mostraram que os controlos no setor da agricultura biológica são insuficientes e que poderão existir deficiências a nível da supervisão da UE dos sistemas de controlo dos Estados-Membros e de países terceiros, incluindo a supervisão dos organismos de controlo que certificam produtos biológicos para importação para a UE.

O Diretor-Geral da DG Assuntos Marítimos e Pesca manteve a reserva relativa ao **Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas (IFOP)** no que diz respeito a um programa na Alemanha, para o qual será necessária uma correção após a realização de um exercício de avaliação.

O Diretor-Geral da DG **Assuntos Marítimos e Pesca emitiu uma nova reserva relativa aos sistemas de gestão e de controlo do Fundo Europeu das Pescas e aos investimentos a bordo dos navios**, dado terem sido identificados erros no que diz respeito à elegibilidade das despesas, tendo sido determinado que os Estados-Membros não verificam suficientemente se os investimentos a bordo aumentam a capacidade de captura dos navios.

O Diretor-Geral da DG Ação Climática manteve a sua reserva anterior devido aos danos causados à **reputação** da Comissão em resultado de **uma infração grave à segurança nos registos nacionais do Regime de Comércio de Emissões da UE** (RCE).

O Diretor-Geral da DG Saúde e Consumidores emitiu 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 de intervenção dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais**. As principais origens dos erros detetados são os pedidos de pagamento dos Estados-Membros que não aplicam corretamente as regras de elegibilidade estabelecidas na legislação. Com vista a reduzir a taxa de erro no domínio dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais, o Diretor-Geral da DG Saúde e Consumidores já tomou um conjunto de medidas nos anos anteriores. Por exemplo, foi introduzida uma definição mais precisa e restritiva das despesas elegíveis com base numa decisão da Comissão relativa aos programas veterinários, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2011. A introdução de montantes únicos a partir de 2012 irá reduzir nos próximos anos os erros cometidos a nível dos pedidos de pagamento dos Estados-Membros.

3.3. Coesão, energia e transportes

Durante muitos anos, a política de coesão registou um nível estimado de erro mais elevado do que os outros domínios de intervenção. Em 2010, o Tribunal estimou a taxa de erro mais provável para este capítulo em 7,7 %. A taxa de erro detetada está **sujeita a variações de ano para ano** e é influenciada pela fase em curso no ciclo de execução plurianual. O ano de 2010 foi o primeiro durante o qual a maior parte dos programas ao abrigo do atual quadro regulamentar entrou numa fase plenamente operacional e em que a maior parte das autoridades nacionais executou projetos e declarou despesas, o que aumentou o risco intrínseco de erro.

O **Diretor-Geral da DG Política Regional emitiu duas reservas**: uma reserva por razões de reputação sobre os sistemas de gestão e controlo dos programas operacionais identificados na Alemanha, Hungria, Irlanda, Itália e Espanha e dos programas transfronteiriços no âmbito do

FEDER/Fundo de Coesão para o período 2000-2006; e uma outra sobre os sistemas de gestão e controlo do FEDER/Fundo de Coesão para os programas operacionais identificados em dezoito Estados-Membros[6], os sistemas de gestão e controlo do IPA na Antiga República Jugoslava da Macedónia, os programas de cooperação territorial europeia e um programa do IPA[7]/cooperação transfronteiriça para o período 2007-2013.

O **Diretor-Geral da DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão emitiu duas reservas**: uma diz respeito aos sistemas de gestão e controlo de programas operacionais identificados na Alemanha, França, Itália e Espanha no âmbito do FSE para o período 2000-2006 e a outra diz respeito a programas operacionais identificados na Bélgica, República Checa, Alemanha, Itália, Letónia, Lituânia, Roménia, Eslováquia, Espanha e Reino Unido no âmbito do FSE para o período 2007-2013, bem como ao programa IPA da Antiga República Jugoslava da Macedónia. Ambas as reservas foram emitidas na sequência de graves deficiências em aspetos fundamentais dos sistemas de gestão e controlo dos programas operacionais identificados.

As deficiências ligadas às reservas relativas às duas direções-gerais abrangem, por exemplo, atividades de certificação, elevadas taxas de erro, conformidade com as normas em matéria de contratos públicos, regras de elegibilidade, verificações ao nível da gestão ou falta de uma pista de auditoria.

A Comissão continuará a exercer rigorosamente o seu papel de supervisão, exortando os Estados-Membros a corrigir imediatamente as deficiências detetadas nos seus sistemas de gestão e controlo e também interrompendo ou suspendendo atempadamente os pagamentos, bem como efetuando correções financeiras sempre que necessário. A Comissão concentrará os seus esforços nestes domínios, através de medidas preventivas e corretivas concertadas. Na reapreciação trienal do Regulamento Financeiro, bem como nas propostas setoriais, as autoridades acreditadas nacionais devem fornecer uma declaração de fiabilidade da gestão anual para todos os programas no âmbito da gestão partilhada, como é já o caso para a política agrícola.

As DG responsáveis pela política de coesão apresentam uma quantificação das reservas através da comunicação do total do montante estimado em risco e da previsão do risco financeiro:

- O **total do montante estimado em risco (com base na taxa de erro validada)** refere-se à quantificação de erros em percentagem dos pagamentos intermédios de 2011 para todos os programas do período 2007-2013 e é calculada pela Comissão com base na auditoria das operações realizada pelas autoridades responsáveis pela auditoria e nas consequentes taxas de erro comunicadas nos seus relatórios de controlo anuais de 2011, após a validação pelas direções-gerais em causa. O montante em risco situa-se entre 3,1 % e 6,8 % para a Direção-Geral da Política Regional e entre 2 % e 2,5 % para a Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão.

- O **risco financeiro estimado** refere-se ao impacto dos programas do período 2007-2013 sempre que as direções-gerais em causa não tiverem uma garantia razoável e, por conseguinte, emitirem uma reserva. O impacto financeiro estimado das reservas situa-se entre 632 milhões de EUR e 1 427 milhões de EUR para a Direção-Geral da Política Regional e é de 59 milhões de EUR para a Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos

[6] Áustria, Bulgária, República Checa, Estónia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Itália, Letónia, Lituânia, Países Baixos, Polónia, Roménia, Eslovénia, Eslováquia, Espanha e Reino Unido.

[7] Instrumento de Assistência de Pré-Adesão.

Sociais e da Inclusão. Estes montantes correspondem, respetivamente, a um nível entre 2,1 % e 4,8 % e a 0,6 % dos pagamentos efetuados em 2011.

Em geral, a quantificação das reservas no quadro dos RAA do Diretor-Geral da DG Política Regional e do Diretor-Geral da DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão não é diretamente comparável com as taxas de erro consolidadas para a política de coesão, estimadas pelo Tribunal no seu relatório anual. As principais diferenças dizem respeito ao seguinte:

- A *combinação de programas* em fase de teste pode ter impacto nos resultados do teste: o Tribunal baseia o seu cálculo numa amostra representativa de operações (pagamentos) e extrapola este valor para todas as despesas no âmbito da política de coesão, enquanto as taxas calculadas pela Comissão são específicas de fundos e abrangem todos os programas ou grupos de programas executados no quadro de sistemas de gestão e controlo idênticos.

- A *diferença cronológica*: o montante em risco é calculado pela Comissão numa fase posterior do ciclo de controlo em comparação com a taxa de erro comunicada pelo Tribunal. Em conformidade com a regulamentação pertinente, os relatórios de controlo anuais apresentados pelos Estados-Membros referem-se às despesas de 2010, enquanto a taxa de erro comunicada anualmente pelo Tribunal é calculada com base nos erros identificados no ano em causa.

- A Comissão executa estratégias de controlo *plurianuais*, a fim de os GOD poderem avaliar o funcionamento dos sistemas de controlo em conformidade. Em contrapartida, o Tribunal deve emitir um parecer anual de auditoria. Embora o risco de irregularidades associado a certos programas possa ser considerado aceitável numa base plurianual, pode ser mais elevado do que as médias estimadas em relação a certos programas e certos Estados-Membros quando avaliado numa base anual. Por este motivo, **justifica-se plenamente que o montante em risco indicado nos RAA pelos serviços da Comissão para as ações estruturais tenha em conta as várias medidas de atenuação e de correção aplicadas no âmbito dos sistemas plurianuais de gestão e controlo** (que permitem que as correções sejam efetuadas alguns anos após o desembolso de fundos pelo Estado-Membro aos beneficiários e pela Comissão ao Estado-Membro). Por conseguinte, a taxa de erro na DAS do Tribunal é, regra geral, mais elevada, uma vez que inclui erros que podem ser corrigidos nos anos posteriores, após a participação de todos os intervenientes na cadeia de controlo.

- A quantificação das taxas de erro é, por vezes, baseada em *pressupostos diferentes*, em especial quando o valor real do erro é desconhecido. Por exemplo, ao contrário dos serviços da Comissão, o Tribunal quantifica as infrações graves às regras aplicáveis aos contratos públicos pelo valor total do contrato, enquanto a verdadeira perda económica para o orçamento da UE se limita às margens de lucro adicionais para os contratantes que beneficiam dessas infrações.

Os serviços da Comissão analisaram os erros detetados pelo Tribunal para o período 2006-2009 e apresentaram a sua análise num documento de trabalho[8]. O presente documento demonstra que a não conformidade com os critérios de elegibilidade e os erros a nível das regras ou procedimentos em matéria de contratos públicos são os tipos mais comuns de erros detetados no âmbito da política de coesão. As pistas de auditoria inadequadas e o cálculo incorreto da taxa de cofinanciamento para os projetos geradores de receitas são também fontes

[8] «Análise de erros no quadro da política de coesão para o período 2006-2009, ações tomadas pela Comissão e perspetivas futuras» SEC(2011) 1179 final.

de erros. A análise efetuada revela que a seleção dos projetos e os custos não elegíveis são os principais erros de elegibilidade, ao passo que, em matéria de contratos públicos, as principais fontes de erros são a avaliação das propostas, a utilização de procedimentos de concurso inadequados e questões relativas à publicação.

Em 2011, a Comissão apresentou propostas para o próximo quadro financeiro plurianual, incluindo um número de melhorias significativas, em especial no quadro da gestão partilhada (que constitui cerca de 80 % do orçamento), com vista a melhorar a conceção dos regimes de financiamento, a eliminação do risco de erro, a limitação da carga administrativa dos beneficiários e de outras partes interessadas e a redução dos custos de funcionamento dos controlos. No quadro da reapreciação do Regulamento Financeiro, a Comissão propôs a introdução de declarações anuais de fiabilidade da gestão por parte dos organismos acreditados para todos os programas no âmbito da gestão partilhada, como é já o caso para a política agrícola.

Nas suas propostas para a política de coesão para o período 2014-2020, a Comissão propôs igualmente a melhoria da gestão financeira e da regularidade das despesas orçamentais, através de uma retenção de 10 % dos pagamentos aos Estados-Membros durante o exercício e de um apuramento anual das contas após os Estados-Membros terem fornecido contas anuais certificadas para todos os programas.

A prestação de informações financeiras e dados de auditoria fiáveis e completos pelos Estados-Membros constitui um exemplo de um domínio em que são necessárias melhorias. É por esta razão que a Comissão vai, a partir do corrente ano, transmitir os resumos anuais dos Estados-Membros, juntamente com uma análise do seu conteúdo, à autoridade de quitação, em conformidade com as disposições do artigo 319.º do Tratado. Se for caso disso, a Comissão recomendará às autoridades nacionais a forma de aperfeiçoar os instrumentos de prestação de informações, nomeadamente a nível dos resultados e pareceres nacionais de auditoria, a fim de que possam contribuir melhor para o processo de fiabilidade da Comissão.

A Comissão solicita aos Estados-Membros que demonstrem o seu empenhamento em relação à melhoria da responsabilização e da transparência, mediante, sempre que necessário, o reforço das medidas de controlo, para a parte remanescente do atual período de programação, em especial no que se refere aos controlos de gestão de primeiro nível, antes da certificação das despesas à Comissão. Solicita-lhes ainda que sigam as suas orientações sobre o tratamento de erros e os relatórios de controlo anuais, bem como sobre as sínteses anuais, a fim de os tornar uma importante fonte adicional de fiabilidade para a Comissão e uma fonte de informação útil para a autoridade de quitação. A Comissão incentiva todos os Estados-Membros a seguirem o exemplo dos 15 Estados-Membros[9] que incluíram declarações de fiabilidade nas suas sínteses anuais, e a tomarem outras medidas que demonstrem o seu compromisso em relação à boa gestão financeira dos fundos da UE e à transparência.

3.4. Ajuda externa, desenvolvimento e alargamento

Na sequência da criação do Serviço Europeu para a Ação Externa, as regras de gestão e de contabilização do orçamento da UE foram clarificadas. O pessoal do SEAE e o pessoal da Comissão foram afetados separadamente nas delegações, com o objetivo de distinguir entre as

[9] Para o FSE e o FEDER, 15 Estados-Membros apresentaram uma «declaração de nível de garantia global» voluntária na sua síntese anual: Bulgária, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estónia, Grécia, Finlândia, França, Hungria, Portugal, Roménia, Eslováquia, Eslovénia, Suécia e Reino Unido.

tarefas essenciais da Comissão e as do SEAE nas delegações, mantendo simultaneamente um certo grau de flexibilidade. A fim de assegurar a utilização do pessoal (e de outros recursos administrativos) para os fins devidos, os chefes de delegação receberam instruções e orientações conjuntas do SEAE/Comissão[10] sobre a gestão do pessoal nas delegações.

Na sequência da reapreciação do Regulamento Financeiro em 24 de novembro de 2010, os chefes das delegações da UE fizeram acompanhar, pela primeira vez, o relatório anual do orçamental subdelegado por uma declaração de fiabilidade.

Além disso, foi fornecido aos chefes de delegação um acordo conjunto SEAE/Comissão[11] relativo à gestão das delegações da União Europeia. Para o efeito, foi criado o Comité Diretor das Delegações (EUDEL) (composto por representantes do SEAE e da Comissão).

Tal como recomendado pelo Tribunal de Contas Europeu, a fim de continuar a basear a declaração de fiabilidade no RAA, a Direção-Geral do Desenvolvimento e da Cooperação desenvolveu um indicador principal relativo ao impacto financeiro estimado dos erros residuais, após todos os controlos de conformidade terem sido aplicados. Após o lançamento dos trabalhos de auditoria, esse indicador deverá estar disponível para o exercício de 2012. Para a Direção-Geral do Alargamento, esse indicador já está disponível para os fundos no âmbito da gestão descentralizada. Foi executado um projeto-piloto a fim de alargar a cobertura, com o objetivo de incluir os fundos no âmbito da gestão centralizada.

Como salientado no parecer global do auditor interno, a garantia fornecida pelos controlos em matéria de ajuda externa, assegurada pelas delegações desconcentradas, deve ser melhorada através de um melhor planeamento e supervisão.

3.5. Investigação e outras políticas internas

A estratégia comum de auditoria das DG do domínio da investigação (incluindo a realização de uma auditoria rigorosa com a extrapolação dos erros sistémicos) para o **Sexto Programa-Quadro (6.º PQ)** (2002-2006) foi bem sucedida em termos de cobertura de auditoria e resultados obtidos. No final do período, a taxa residual de erro numa base plurianual[12] tinha diminuído substancialmente, atingindo um nível muito próximo do objetivo de 2 %. Embora as reservas relativas ao 6.º PQ tenham sido mantidas, o custo dos controlos não justificaria esforços adicionais para alcançar um nível inferior a 2 %.

No que diz respeito ao **6.º PQ**, a taxa de erro detetada em 2011 pelo **Diretor-Geral da DG Sociedade da Informação e *Media*** (inferior a 2%) confirmou a abordagem já adotada em 2010 de não qualificar adicionalmente a declaração de fiabilidade, dado se ter previsto que a taxa de erro plurianual (ou seja, aferida para todo o 6.º PQ) caia para um nível inferior ao objetivo no decurso de 2011.

O **Sétimo Programa-Quadro de Investigação (7.º PQ) (2007-2013) atingiu uma maior execução em 2011**, dado o programa ter passado o ponto intermédio da sua aplicação e os primeiros projetos, lançados no início do programa, terem começado a chegar à fase de conclusão. Tal como já mencionado no ano passado relativamente às taxas de erro previstas, as

---

10 Nota de Catherine Day e David O'Sullivan de 20.12.2011 sobre a gestão do pessoal nas delegações.

11 JOIN(2012) 8 final, Decisão conjunta da Comissão e da Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, de 28.3.2012, sobre mecanismos de cooperação em matéria de gestão das delegações da União Europeia.

12 A taxa residual de erro num base plurianual traduz o impacto real dos erros no orçamento da UE, tendo em conta as correções e as recuperações ao longo de todo o período de vigência do programa-quadro.

amostras de auditoria representativas revelaram que a taxa de erro para o conjunto da população é superior ao limiar de 2 %. Por conseguinte, as DG do domínio da investigação e a Agência de Execução para a Investigação[13] introduziram reservas em relação ao 7.º PQ a partir de 2011.

As medidas de simplificação introduzidas em 2011 devem ter um impacto positivo sobre a taxa de erro no futuro. O restante âmbito possível para reduzir os erros será tido em conta, nomeadamente, através das seguintes ações: melhorar as orientações e as informações dirigidas aos participantes e auditores sobre os erros mais frequentes; melhorar a estratégia de controlo *ex ante*; e realizar um número adequado de auditorias *ex post*, a fim de reduzir, juntamente com ações de recuperação, a taxa de erro residual numa perspetiva plurianual. Mesmo com estas medidas, a estratégia de controlo do 7.º PQ conduzirá provavelmente a uma taxa de erro residual no final do ciclo de vida do 7.º PQ situada entre 2 % e 5 %.

No âmbito dos atuais procedimentos, sete gestores orçamentais delegados são responsáveis pela gestão do orçamento de investigação. Cada um tem por objetivo estabelecer uma taxa de erro representativa para a sua parte do orçamento. Tal conduz a importantes restrições em matéria de planeamento e a múltiplas auditorias dos mesmos beneficiários por parte de diferentes serviços. Por esta razão, foi acordado que seria introduzida, a partir de 2012, uma **Amostra Representativa Comum de Auditoria (ARCA)** em todo o domínio da investigação. Em especial, isto irá reduzir a carga de auditoria para os beneficiários, ao reduzir o número de auditorias repetidas.

O Diretor-Geral da **DG Comunicação manteve a reserva por razões de reputação, emitida pela primeira vez em 2008, sobre a potencial não conformidade com a legislação aplicável em matéria de direitos de propriedade intelectual por parte dos serviços da Comissão**. Foi tomada a maior parte das medidas corretivas pormenorizadas no plano de ação, mas a evolução constante no domínio dos meios de comunicação social (tais como o sistema de acompanhamento dos meios de comunicação social ou a utilização extensiva dos novos meios de comunicação social) está a criar novos desafios em matéria de conformidade que devem ser tratados antes de esta reserva poder ser levantada, o que se prevê para o próximo ano.

A taxa de erro para as ações geridas centralmente[14] pelo Diretor da **Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura caiu para um nível inferior a 2 %** e a reserva de 2010 sobre a gestão direta centralizada poderá ser levantada na sequência da aplicação de medidas eficazes de atenuação e da utilização de uma amostra mais representativa.

O Diretor da Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura comunicou os progressos realizados a nível da aplicação dos planos de ação destinados a melhorar os sistemas de controlo das subvenções de gestão. A Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura levantou a reserva do último ano relativa ao programa Cultura e Juventude, na sequência da redução das taxas de erro. No entanto, a **agência de execução decidiu a emissão de uma nova reserva sobre o Programa Aprendizagem ao Longo da Vida (PALV)**. Por forma a tratar das reservas acima referidas, a agência tinha já adotado um plano de ação na sequência do RAA de 2010, que previa medidas de atenuação para todos os programas geridos pela agência, incluindo o PALV. A agência prosseguirá os seus esforços

[13] A Agência de Execução para a Investigação apenas para as subatividades «Espaço» e «Segurança».

[14] As ações geridas centralmente representam 11 % dos fundos geridos pelo Diretor da Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura.

para ajudar os beneficiários a cumprirem os requisitos estabelecidos, em especial no que diz respeito à apresentação de documentos comprovativos.

O Diretor-Geral da **DG Assuntos Internos emitiu duas reservas no quadro do RAA de 2011, uma sobre os riscos por razões de reputação decorrentes dos atrasos na execução de um sistema informático de grande escala, o projeto SIS II**. Relativamente a este projeto, foram realizados progressos significativos em 2011 para assegurar o êxito da implantação deste sistema informático de grande escala. O plano de ação pormenorizado foi integralmente executado, mas novos acontecimentos provocaram atrasos adicionais, tais como a incapacidade de o Estado-Membro responsável garantir um dos instrumentos de teste inicialmente previstos e o surgimento de novos atrasos a nível dos desenvolvimentos nacionais em certos Estados-Membros ou atrasos a nível do sistema central. A segunda e nova reserva diz respeito ao risco financeiro resultante da taxa residual de erro da população não auditada de subvenções no quadro dos programas financeiros «Prevenção, preparação e gestão das consequências em matéria de terrorismo e outros riscos relacionados com a segurança» (CIPS) e «Prevenir e combater a criminalidade» (ISEC). Estes programas visam domínios de intervenção relativamente novos e novos beneficiários e o Diretor-Geral da DG Assuntos Internos está confiante de que um aumento do número de auditorias, em combinação com mais e melhor informação prestada aos beneficiários, irá contribuir para reduzir as taxas de erro num futuro próximo.

O **Diretor-Geral da DG Empresas e Indústria prorrogou a sua reserva relativa à fiabilidade da informação financeira prestada pela Agência Espacial Europeia** (ESA). No decurso de 2011, a estratégia de acompanhamento e controlo da Comissão para a ESA foi reforçada: continuará a auditar os relatórios financeiros fornecidos pela ESA e incentivará e apoiará esta agência na execução do seu plano de ação, desenvolvido para ter em conta as recomendações do seu comité de auditoria externa, bem como para melhorar a qualidade da informação financeira prestada à Comissão. Tendo em conta as ações atualmente em curso, a Comissão espera, graças à correção para breve de certas questões, que seja reduzido o âmbito desta reserva e que seja, subsequentemente, eliminada. Além disso, a utilização de peritos externos contribuiu para garantir a fiabilidade dos montantes de ativos fixos incluídos no balanço da UE em 2011.

A Comissão está satisfeita com o trabalho realizado para abordar a questão do respeito dos direitos de propriedade intelectual por parte de todos os seus serviços e incita-os a tomar as medidas necessárias de modo a que esta reserva possa ser levantada em 2012. Congratula-se com as orientações[15] sobre a gestão dos direitos de propriedade intelectual na Comissão.

A Comissão congratula-se com a baixa taxa residual de erro no final do ciclo de vida do 6.º PQ de investigação e toma nota das expectativas e limitações estabelecidas para a estratégia de auditoria do 7.º PQ.

A Comissão regista a reserva relativa ao PALV gerido pela agência de execução EAC, apesar das diligências para melhor informar os beneficiários acerca dos requisitos. Convida a agência a redobrar os seus esforços.

A Comissão reconhece que o desenvolvimento e a gestão de sistemas informáticos de grande escala, como o SIS II, constituem desafios específicos. Introduziu mecanismos

[15] «Orientações práticas para o pessoal da CE no que diz respeito a obras protegidas por direitos de marcas comerciais, direitos de autor e direitos de propriedade intelectual» de novembro de 2010.

sólidos em matéria de governação e irá continuar a dar a máxima prioridade à manutenção de uma governação eficaz e de uma estreita cooperação com as partes interessadas no que diz respeito ao SIS II.

4. QUESTÕES TRANSVERSAIS E SOLUÇÕES

4.1. O valor acrescentado do orçamento da UE

A apresentação de relatórios sobre os resultados da Comissão em matéria de gestão não se limita à apresentação de relatórios sobre a conformidade com as regras financeiras e sobre as taxas de erro. A qualidade das despesas e o valor acrescentado do orçamento da UE são fatores importantes que devem ser demonstrados. Nos seus RAA, os gestores orçamentais delegados explicam a forma como utilizaram os recursos financeiros e humanos que lhes são afetados para realizar os objetivos políticos estabelecidos pelo Colégio, demonstrando como as políticas permitiram gerar um valor acrescentado para a sociedade da UE. As instruções permanentes para a elaboração dos relatórios anuais de atividades apelam a que se dê uma maior atenção a este tipo de comunicação.

Em fevereiro de 2012, com base no artigo 318.º do TFUE, a Comissão apresentou[16] pela primeira vez **um relatório sobre a avaliação das finanças da União baseada nos resultados obtidos**. Este relatório apresenta uma panorâmica dos objetivos dos programas da UE e os impactos e os resultados obtidos, de acordo com o estado de adiantamento dos programas no momento da avaliação. Através da cobertura em cada ano de um número limitado de programas para os quais estão disponíveis avaliações relevantes, o referido relatório pode cobrir, a médio prazo, uma vasta gama de programas financeiros no âmbito das diferentes modalidades de gestão. O relatório abrange duas áreas principais de intervenção financeira direta da UE: Educação e Cultura, e Investigação.

O Serviço de Auditoria Interna envidou igualmente importantes esforços para definir o seu quadro de auditoria de resultados e desenvolver um programa de formação interno para auditores sobre esta matéria.

A Comissão encarrega o Secretariado-Geral de explorar a possibilidade de tornar o relatório anual de avaliação baseado no artigo 318.º do TFUE mais inclusivo, abrangendo todo o leque de atividades financiadas pelo orçamento, incluindo as indicações adequadas no que diz respeito às recomendações em matéria de quitação e recorrendo amplamente às informações disponíveis sobre os desempenhos, tais como os relatórios de avaliação, os RAA e as fichas de atividade do projeto de orçamento.

4.2. Prestação de informações transparente sobre as interrupções e suspensões de pagamentos, correções financeiras e recuperações no quadro da gestão partilhada[17]

4.2.1. Informação sobre interrupções e suspensões de pagamentos pela Comissão

Em conformidade com o compromisso para com a autoridade de quitação, no quadro do seu plano de ação de 2008, no sentido de reforçar o seu papel de supervisão das ações estruturais, a

[16] COM (2012) 40 final.

[17] Os dados a que se refere o presente parágrafo são provisórios, na pendência da auditoria das contas de 2011 do Tribunal de Contas.

Comissão tem incentivado os seus serviços a interromperem os procedimentos de de pagamento e a propor procedimentos de suspensão, logo que as condições jurídicas estejam preenchidas. No que diz respeito à gestão partilhada, **a Comissão procede a interrupções ou suspensões** dos procedimentos de pagamento, logo que disponha de elementos que sugiram uma deficiência importante a nível dos sistemas de gestão e controlo dos Estados-Membros.

Os serviços que realizam operações na modalidade de gestão partilhada têm comunicado todas as decisões de suspensão/interrupção nos seus RAA. Estas informações dizem nomeadamente respeito aos programas operacionais em causa, aos Estados-Membros em questão, ao tipo de deficiência, aos principais factos que deram origem a cada decisão e ao seu impacto orçamental, constituindo uma dimensão importante para efeitos de garantia razoável e prestação de contas.

Na sequência da introdução do novo instrumento de interrupção para o período de programação 2007-2013, os diretores-gerais que operam em regime de gestão partilhada tomaram, em 2011, decisões formais no sentido da **interrupção dos prazos de pagamento de 91 programas**, num montante total de 2 634 milhões de EUR. O Colégio adotou igualmente quatro[18] decisões de **suspensão de pagamentos** em relação aos programas para 2007-2013. Os pagamentos não são retomados até os gestores orçamentais subdelegados (GOSB) obterem provas de auditoria claras de que as razões que motivaram as interrupções e/ou as suspensões foram sanadas no terreno, de que foram realizadas as necessárias correções financeiras e de que não existem outros riscos para despesas futuras a certificar à Comissão.

A Comissão confirma que os GOD devem interromper de modo sistemático os procedimentos de pagamento e propor ao Colégio que os procedimentos sejam suspensos logo que as condições aplicáveis estejam reunidas e até as medidas corretivas necessárias terem sido aplicadas pelas autoridades nacionais competentes.

4.2.2. Correções financeiras impostas pela Comissão aos Estados-Membros

As outras **correções financeiras** comunicadas foram as **impostas pela Comissão aos Estados-Membros**. A Direção-Geral da Política Regional comunicou correções financeiras acumuladas, que se elevaram a 7,13 mil milhões de EUR, na sequência de auditorias da UE durante o período 2000-2011. A Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão comunicou 1,8 mil milhões de EUR e a Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural comunicou 7,7 mil milhões de EUR.

As notas às contas anuais da União Europeia contêm mais amplas informações sobre as correções financeiras decididas pela Comissão e efetuadas durante o ano, bem como sobre as recuperações.

4.2.3. Informações dos Estados-Membros sobre as correções financeiras e as recuperações

A **correção dos montantes indevidamente pagos** constitui um aspeto importante de uma boa gestão financeira. Em 2011, foram desenvolvidos esforços contínuos para impor as correções financeiras que se revelaram necessárias, melhorar a qualidade dos dados dos Estados-Membros sobre as correções financeiras e as recuperações e promover a utilização das melhores práticas, de modo a melhorar os mecanismos de recuperação a nível dos Estados-Membros e da UE.

[18] Uma decisão de suspensão relativa ao programa do FEDER na Calábria (Itália) e três decisões de suspensão relativas ao FSE nas Baleares (Espanha), Calábria (Itália) e Paca (França).

No que diz respeito à gestão partilhada, os RAA contêm informações pormenorizadas sobre as correções financeiras efetuadas e comunicadas pelos Estados-Membros à Comissão, bem como uma avaliação dos sistemas de controlo nacionais. No domínio da política de coesão, os Estados-Membros efetuam as correções financeiras resultantes dos seus próprios trabalhos de auditoria e das auditorias da UE. Estas correções são comunicadas com um desfasamento de um ano, até 31 de março, de modo que, em 2011, os Estados-Membros apresentaram um relatório sobre as suas correções de 2010. No entanto, os GOSD comunicaram os dados mais atualizados conhecidos até à data da assinatura dos seus RAA.

No que diz respeito à política regional, os Estados-Membros comunicaram o facto de, até ao final de 2010, terem efetuado correções financeiras acumuladas no valor de 5,1 mil milhões de EUR em relação com os programas do período 2000-2006. Os Estados-Membros declararam que estas correções financeiras foram executadas através de retiradas (cerca de 4 mil milhões de EUR ou 78 % do montante total das recuperações) ou de recuperações junto de beneficiários específicos (cerca de 1 100 milhões de EUR, ou seja, 22 %).

Para os programas do FEDER/FC do período 2007-2013, os Estados-Membros comunicaram que, em 2010, foram efetuadas correções financeiras no valor de 212 milhões de EUR (156 milhões de EUR a título de retiradas, 31 milhões de EUR de recuperações e 25 milhões de EUR de recuperações pendentes). Para 2011, à data da assinatura do RAA, os Estados-Membros comunicaram correções num valor total de 342 milhões de EUR em relação com os programas do FEDER/FC.

Para os programas do FSE para 2007-2013, os Estados-Membros comunicaram, relativamente a 2010, correções financeiras no valor de 52 milhões de EUR (33 milhões de euros a título de retiradas, 4 milhões de euros de recuperações e 15 milhões de EUR de recuperações pendentes).

4.3. Utilização do pré-financiamento

A Comissão verifica que as contas anuais provisórias de 2011 apresentam uma ligeira redução do montante do pré-financiamento. Este montante é composto por três elementos principais:

- Em primeiro lugar, o pré-financiamento tradicional no âmbito de diferentes programas, com o objetivo de assegurar o necessário fundo de tesouraria para os beneficiários poderem iniciar os seus programas e ações. O perfil normal das despesas dos programas plurianuais é caracterizado por montantes mais elevados de pré-financiamento nos primeiros anos do período de programação. Dado bastantes desses programas adquirirem uma nova dinâmica em 2010/2011, a proporção do pré-financiamento está, assim, a perder importância em comparação com os pagamentos finais.

- Em segundo lugar, os instrumentos financeiros (IF), que são cada vez mais utilizados como um meio complementar de financiamento no quadro dos fundos estruturais e do FEADER. Pela sua natureza, os IF implicam uma grande proporção de pagamentos antecipados, sendo, por conseguinte, equiparados a pré-financiamento. A Comissão está a reforçar o acompanhamento neste domínio, como se explica na secção 4.4.

- Por último, o pré-financiamento pago a Estados-Membros no âmbito da gestão partilhada e complementado por pré-financiamento adicional, como parte do pacote de medidas adotado para combater os efeitos da crise económica. Este pré-financiamento é também acompanhado de perto face à execução.

Embora o pré-financiamento no quadro dos diferentes programas seja necessário para permitir que os beneficiários iniciem os seus projetos, os interesses financeiros da UE devem ser salvaguardados e os condicionalismos operacionais, bem como a relação custos-eficácia, devem ser tidos em conta. A Comissão propôs alterações[19] ao Regulamento Financeiro, a fim de melhorar o acompanhamento do pré-financiamento.

4.4. Instrumentos financeiros

Os instrumentos financeiros (IF) têm um efeito multiplicador: são uma forma de atrair recursos adicionais provenientes dos orçamentos nacionais ou regionais, dos bancos públicos ou privados e de outros investidores, de modo a que o montante total disponível para investimento seja reforçado. Esse efeito multiplicador difere em função do tipo de instrumento financeiro, mas numa avaliação inicial concluiu-se que cada euro investido em IF tem um efeito de alavanca situado entre 3,4 a 7,5 EUR de fundos adicionais.

O aumento do recurso a instrumentos financeiros constitui um novo desafio numa perspetiva de controlo interno e de prestação de contas. A Comissão controla e apresenta relatórios sobre esses instrumentos de acordo com o ponto 49 do Acordo Interinstitucional[20] para os instrumentos aplicados no âmbito da gestão indireta centralizada e para as iniciativas conjuntas com o BEI e o FEI no âmbito da política regional.

As direções-gerais que recorrem a **IF** cobrem os aspetos políticos e de governação nas partes 1 e 2 da seus RAA e mencionam na parte 3 o seu acompanhamento destes instrumentos.

Os serviços da Comissão elaboraram um documento de trabalho específico[21] que descreve a situação referente à utilização de IF nos Estados-Membros, no final de 2010, relativamente aos fundos estruturais. Além disso, a base jurídica aplicável[22] foi alterada a fim de permitir que a apresentação de relatórios sobre as questões financeiras e de execução constitua um procedimento periódico, harmonizado e obrigatório no âmbito da apresentação de relatórios anuais sobre a execução de programas. Tal irá melhorar consideravelmente as informações à disposição da Comissão a partir de meados de 2012. Nesta base, a Comissão irá apresentar, em outubro de 2012, um primeiro relatório sobre os IF.

A Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros incluiu nos seus RAA um quadro com indicação de todos os IF para os quais foi designada como DG política ou de execução, bem como informações sobre as modalidades de acompanhamento e de controlo e as responsabilidades de todos os parceiros envolvidos, juntamente com uma descrição dos requisitos em matéria de apresentação de relatórios e dos níveis de responsabilização.

A Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural alterou a base jurídica aplicável, melhorando as condições exigidas para a criação de determinados instrumentos financeiros e para o reforço da aplicação e utilização dos recursos restituídos aos instrumentos[23].

---

19 O artigo 87.º, n.º 4, proposto do Regulamento Financeiro objeto de reapreciação.

20 Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão, sobre a disciplina orçamental e a boa gestão financeira (JO C 139 de 14.6.2006, pp. 1-17).

21 SWD (2012) 36 final.

22 Regulamento (CE) n.º 1083/2006 que estabelece disposições gerais sobre os fundos estruturais.

23 Regulamento n.º 679/2011 de 14.7.2011 que altera o Regulamento de execução n.º 1974/2006 relativo ao fundo de desenvolvimento rural (FEADER).

A Comissão lançou um exercício de avaliação a fim de apresentar, até ao final de 2012, uma análise por Estado-Membro, bem como uma avaliação global da utilização de instrumentos financeiros.

A Comissão está também a realizar uma auditoria temática sobre a execução de uma amostra de IF, a fim de avaliar a garantia que pode ser dada sobre a aplicação destes instrumentos, até ao nível de beneficiários específicos.

A Comissão encarrega todos os serviços de comunicarem as suas atividades em matéria de IF no quadro dos seus RAA. Encarrega igualmente os serviços responsáveis pelos fundos estruturais e de desenvolvimento rural de comunicarem os resultados da avaliação e dos trabalhos de auditoria efetuados neste domínio no quadro dos seus RAA de 2012.

A Comissão apela às outras instituições que reajam positivamente à sua proposta para o próximo período de programação, em que propõe reforçar os mecanismos de acompanhamento dos IF.

4.5. O caminho a seguir: relação custos-benefícios dos controlos e sistemas de controlo interno proporcional ao risco

Através de controlos sólidos e de uma avaliação eficaz do desempenho, a Comissão tem a responsabilidade não só de garantir a boa utilização dos fundos, mas também de tomar medidas para responder à necessidade de simplificar os seus programas de despesas, a fim de reduzir os encargos administrativos e os custos para os beneficiários dos fundos e para todos os intervenientes, em conformidade com a agenda de regulamentação inteligente da Comissão[24]. Embora tenham sido registados progressos nos programas atuais[25], a Comissão propôs uma simplificação mais ambiciosa no futuro.

Uma boa gestão financeira exige que **os controlos sejam eficazes, eficientes e económicos**. As estratégias de controlo devem analisar os controlos para os domínios com um maior risco: tais controlos proporcionam uma garantia razoável para o contribuinte europeu, permitindo simultaneamente que os beneficiários se centrem, numa maior medida do que atualmente, na consecução dos objetivos estratégicos.

4.5.1. Reapreciação do Regulamento Financeiro

O Regulamento Financeiro contém as regras e os princípios financeiros comuns aplicáveis a todos os domínios de intervenção. Como primeiro passo, a Comissão lançou em maio de 2010[26] um processo de reapreciação do Regulamento Financeiro. A proposta reforça a necessidade de alinhar os sistemas de controlo pelos riscos identificados e pela relação custos-eficácia dos controlos. Estabelece um quadro de aplicação geral claro, que abrange todas as modalidades de gestão (incluindo um quadro comum para a gestão partilhada) e que estabelece regras específicas em matéria de instrumentos financeiros inovadores e de prémios. Em matéria de subvenções geridas diretamente pela Comissão, a proposta promove especificamente a utilização de métodos simplificados de «cálculo» dos custos elegíveis (tais

[24] COM(2010) 543.

[25] Por exemplo no Sétimo Programa-Quadro de Investigação, no âmbito do qual foram introduzidas medidas de simplificação específicas em 2011, tendo o prazo necessário para obter uma subvenção sido diminuído em quase 30 dias.

[26] COM(2010) 815 final.

como montantes únicos, taxas fixas e tabelas normalizadas de custos unitários), facilita a aceitação dos custos declarados de acordo com as práticas contabilísticas habituais do beneficiário e introduz procedimentos mais simples para as subvenções de reduzido montante.

O atual projeto de Regulamento Financeiro objeto de reapreciação irá incluir disposições que exigirão aos serviços a apresentação de informações sobre o sistema de controlo interno criado, uma estimativa dos custos e dos benefícios dos controlos inerentes a esse sistema e uma avaliação do nível previsto de risco de erro, aquando da apresentação à autoridade legislativa de propostas de despesas novas ou revistas. O regulamento objeto de reapreciação exigirá adicionalmente que o GOD tome em consideração a relação custos-eficácia aquando da criação de sistemas de controlo interno e apresente uma avaliação global dos custos e dos benefícios dos controlos no quadro do relatório anual de atividades.

Em junho de 2011 e em previsão destes requisitos, as direções-gerais incluíram nas propostas legislativas para os programas de despesas pós-2013 uma estimativa dos custos e dos benefícios dos controlos inerentes aos sistemas de controlo e uma avaliação do nível previsto de risco de incumprimento das regras aplicáveis.

Dado o papel central do Regulamento Financeiro como referência para a legislação setorial, a Comissão insta o Parlamento Europeu e o Conselho a chegarem a acordo antes da pausa de verão.

4.5.2. Uma agenda de simplificação para o QFP 2014-2020

As possibilidades mais vastas proporcionadas pelo Regulamento Financeiro objeto de reapreciação permitiram que a Comissão apresentasse propostas de medidas de simplificação mais ambiciosas adaptadas aos beneficiários e outras partes interessadas, a fim de garantir que os fundos da UE possam ser disponibilizados de modo claro, de fácil compreensão e de aplicação simples. A Comissão apresentou uma série de propostas destinadas a tornar os controlos mais proporcionais e eficazes em termos de custos. Por exemplo na política agrícola comum, a proposta de *regime dos pequenos agricultores* irá reduzir a carga administrativa sobre um número significativo de agricultores, sem aumentar o risco financeiro para a UE. Outro exemplo é a possibilidade para os beneficiários de fundos de investigação de utilizarem as suas práticas contabilísticas normais para a elaboração dos pedidos de reembolso.

A fim de assegurar que a simplificação não aumenta o risco de erro, a Comissão teve em conta a necessidade de propor medidas que visam assegurar um equilíbrio entre os custos/benefícios do controlo e o nível esperado de não conformidade com as obrigações regulamentares, como sugeriu o Tribunal no seu parecer n.º 1/2010. Em especial, a Comissão deu resposta aos seguintes desafios identificados pelo Tribunal: melhoria da conceção de regimes de financiamento, a fim de reforçar os mecanismos de gestão e controlo; simplificação de regimes de subvenções sem descurar a realização dos objetivos das políticas e parâmetros de referência adequados para a avaliação da gestão dos riscos que têm em conta os custos e os benefícios dos controlos.

Estes elementos de simplificação deverão permitir à Comissão alinhar melhor os seus sistemas de controlo pelos riscos identificados e reduzir a probabilidade de erro.

4.6. Estratégia da Comissão em matéria de luta contra a fraude

Na sequência da adoção da nova estratégia da Comissão em matéria de luta contra a fraude[27], foi elaborado um plano de ação interno[28]. Este plano exigirá a todas as direções-gerais o desenvolvimento até 2013 de uma estratégia de luta contra a fraude a nível local. As medidas neste domínio (como a análise de risco específico dos beneficiários, um acompanhamento de perto dos projetos ou contratos selecionados ou quaisquer outras medidas de redução dos riscos de fraude) já estão definidas em alguns relatórios anuais de atividades, juntamente com os resultados específicos das ações antifraude tomadas durante o exercício de referência e eventuais elementos de garantia daí decorrentes, indo ser objeto de generalização no quadro dos RAA de 2012 e 2013.

A Comissão encarrega os serviços de incluir nos seus RAA informações sobre a prevenção da fraude como parte da avaliação dos seus sistemas de controlo interno, refletindo a execução da estratégia setorial e descrevendo medidas destinadas a reduzir os riscos de fraude.

[27] COM (2011) 376 final.
[28] SEC(2011) 787 final.