COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 27.2.2017
COM(2017) 120 final

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

Respostas dos Estados-Membros ao Relatório Anual do Tribunal de Contas Europeu de 2015

{SWD(2017) 101 final}

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO 1

2. RESUMO DAS RESPOSTAS DOS ESTADOS-MEMBROS 1

2.1. CAUSAS PROFUNDAS DOS ERROS E MEDIDAS TOMADAS PARA AS ELIMINAR 1

2.2. DESEMPENHO DO ORÇAMENTO DA UE 6

2.3. SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DIRIGIDAS PELO TRIBUNAL AOS ESTADOS-MEMBROS 9

3. CONCLUSÃO 10

ANEXO I: RESULTADOS CONSOLIDADOS PARA TODOS OS ESTADOS-MEMBROS RELATIVAMENTE À POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM E À COESÃO ECONÓMICA, SOCIAL E TERRITORIAL 12

1. INTRODUÇÃO

Quando o Tribunal de Contas Europeu (o Tribunal) publicou o seu Relatório anual de 2015, em 13 de outubro de 2016, a Comissão, nos termos do Regulamento Financeiro[1], informou imediatamente os Estados-Membros dos dados constantes daquele documento relacionados com a gestão dos fundos pelos quais são responsáveis. Os Estados-Membros foram também convidados a responder a um questionário centrado em três temas principais:

(1) A regularidade das transações nos principais domínios de despesa da UE em gestão partilhada, com particular incidência nas causas profundas dos erros;

(2) O desempenho do orçamento da UE, salientando, por um lado, as ligações entre as prioridades da UE, no contexto da Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, e as prioridades nacionais e, por outro, o desempenho a nível de projeto, em gestão partilhada;

(3) O seguimento das recomendações emitidas pelo Tribunal para os Estados-Membros.

O presente relatório contém um resumo das respostas dos Estados-Membros. É acompanhado de um documento de trabalho dos serviços da Comissão que apresenta as respostas dos Estados-Membros com maior detalhe.

2. RESUMO DAS RESPOSTAS DOS ESTADOS-MEMBROS

2.1. CAUSAS PROFUNDAS DOS ERROS E MEDIDAS TOMADAS PARA AS ELIMINAR

Os Estados-Membros receberam uma lista com 19[2] exemplos de causas profundas principais de erros de legalidade e regularidade, tendo sido convidados a assinalar o seu grau de pertinência de acordo com as categorias «totalmente pertinente», «muito pertinente», «parcialmente pertinente» e «não pertinente». Os exemplos basearam-se nas constatações do Tribunal e da Comissão, bem como nas reservas formuladas no Relatório Anual de Atividades das Direções-Gerais da Comissão em causa, num período de dois anos.

As respostas consolidadas relativas à política agrícola comum (PAC) e à política de coesão encontram-se resumidas no ***quadro 1***, o qual apresenta as quatro afirmações classificadas nos primeiros lugares pelos Estados-Membros, nas categorias «totalmente pertinente» ou «não pertinente». No ***anexo 1, gráficos 1*** e ***2,*** é apresentada uma descrição geral das respostas consolidadas dos Estados-Membros.

[1] Artigo 162.º, n.º 5, do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012.

[2] Documento de trabalho dos serviços da Comissão, p. 114.

Quadro 1 – Principais causas profundas dos erros ao nível da PAC e da política de coesão, de acordo com as respostas dos EM

Afirmações consideradas mais frequentemente pelos Estados-Membros como «totalmente pertinente»	Afirmações consideradas mais frequentemente pelos Estados-Membros como «não pertinente»
• **Afirmação n.º 17** «Necessidade de mais iniciativas para garantir uma verdadeira simplificação para os beneficiários e a implementação dos programas» (15 EM – BE, BG, CY, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HU, LU, PT, RO, SE, UK) • **Afirmação n.º 1** «Número e complexidade das regras e regulamentação excessiva» (9 EM – AT, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, LU, SE) • **Afirmação n.º 11** «Necessidade de aumentar a sensibilização; a formação específica e o desenvolvimento e prestação de apoio metodológico e orientação detalhados às autoridades nacionais e regionais e aos beneficiários finais» (8 EM – BE, BG, CY, EE, EL, PL, RO, SK) **e afirmação n.º 18** «Partilha de conhecimentos e de experiências e divulgação de boas práticas a nível nacional e/ou da UE sobre a correção de carências, deficiências ou erros» (8 EM – BE, CY, EL, LU, PT, RO, SK, UK), com a mesma classificação • **Afirmação n.º 12** «Necessidade de mais ou melhores recursos e de desenvolvimento da capacidade administrativa» (6 EM – ES, HR, IT, PT, RO, SK)	• **Afirmação n.º 2** «Transposição incorreta da legislação aplicável da UE para a legislação nacional» (24 EM – BE, BG, CY, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, MT, NL, PT, RO, SE, SI, SK, UK) • **Afirmação n.º 10** «Mecanismo ineficaz de sanções em caso de incumprimento ou baixa percentagem de sanções por incumprimento» (21 EM – AT, BG, CY, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, IE, LT, LU, MT, NL, PT, RO, SE, SI, SK, UK) • **Afirmação n.º 7** «Insuficiente qualidade e atualização do Sistema de Identificação de Parcelas Agrícolas (SIPA)» (17 EM – BE, BG, DE, DK, ES, FI, FR, HU, IE, LT, LU, NL, PL, SE, SI, SK, UK) • **Afirmação n.º 16** «Insuficiente introdução de alterações mediante novos quadros legais e/ou regulamentares e/ou processuais que possam ter um impacto significativo nas causas dos erros» (16 MS – AT, BG, CY, DE, DK, EL, ES, FR, IE, LT, LU, NL, PT, RO, SE, SK).

Foi também realizada uma análise adicional, por domínios principais de despesa da UE, que confirma as tendências a nível de respostas consolidadas, exceto para o seguinte:

- *Relativamente à PAC e à política de coesão*, os Estados-Membros classificaram igualmente no primeiro lugar, na categoria «totalmente pertinente» para as causas profundas dos erros, o conhecimento suficiente a nível de aplicação das regras em matéria de contratos públicos e, relativamente à *PAC apenas*, a complexidade das regras de elegibilidade.
- *Relativamente à política de coesão*, os Estados-Membros também classificaram no primeiro lugar, na categoria «não pertinente» para as causas profundas dos erros, a melhor utilização da informação para detetar e corrigir erros.

Os Estados-Membros incluíram exemplos de medidas a tomar para eliminar as causas profundas dos erros:

i) Simplificação das regras

Diversos Estados-Membros (por exemplo, DE, EL, FR, HR, HU, PT, SE e UK) consideraram que a complexidade das regras, o cada vez maior número de legislações e de jurisprudências, as diferenças no plano jurídico e a nível de auditorias na interpretação de diversas disposições legais e regras, a documentação de auditoria excessiva e a carga administrativa, a necessidade de desenvolvimento da capacidade administrativa e as dificuldades registadas ao nível da aplicação das isenções relacionadas com disposições legais ou regras de caráter geral estão entre as causas principais dos riscos elevados e dos erros nas despesas da UE.

Para resolver a situação, os Estados-Membros (por exemplo, CZ, DE, DK, FI, FR, LT, LU, LV, MT, NL, PT, SI, SK e UK) afirmaram que continuam a envidar esforços no sentido da simplificação, nomeadamente através da racionalização das normas de elegibilidade nacionais, reduzindo-as ao mínimo necessário por oposição à sobrerregulamentação em relação às regras da UE, recorrendo às opções de custos simplificados, subvenções de montante fixo, custos indiretos, custos unitários ou custos médios, introduzindo uma taxa padrão para os custos indiretos ou as opções de taxa fixa previstas no quadro legal e nos atos delegados que lhe estão associados.

A Alemanha (DE)[3], por exemplo, afirma que, no respeitante ao programa operacional do FSE para 2014-2020 executado a nível federal, o sistema de liquidação para cinco diretrizes relativas a auxílios foi simplificado com sucesso, pelo que apenas as despesas com pessoal e os honorários de profissionais são liquidados individualmente. Todas as outras rubricas de custos, nomeadamente custos de material e de administração indireta, são agora liquidadas aplicando uma taxa fixa, acrescida às despesas com pessoal e aos honorários liquidados individualmente. No caso das despesas liquidadas mediante a aplicação de uma taxa fixa, não são necessários documentos de suporte.

Importa salientar que a globalidade dos Estados-Membros considerou as medidas de simplificação como uma experiência positiva e uma boa prática.

Os Estados-Membros ganharam experiência prática com as oportunidades de simplificação. Porém, é necessário simplificar ainda mais considerando, em especial, a redução da carga administrativa e a eficiência dos controlos, a custos razoáveis.

ii) Melhoria dos sistemas e promoção de boas práticas

Os Estados-Membros continuam a envidar esforços no sentido da melhoria dos sistemas de gestão dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) concentrando-se nas medidas preventivas e nas boas práticas num vasto conjunto de áreas como, por exemplo:

- O desenvolvimento de um plano para a execução dos contratos, criando uma equipa dedicada à contratação, para prestação de aconselhamento, e sistemas de TI para a contratação pública.
- A realização de controlos de gestão e de auditorias aos sistemas (nomeadamente no que se refere às regras aplicáveis à contratação pública e aos auxílios estatais) antes do pagamento das despesas da UE e/ou antes do pagamento final, se e quando possível.
- A implementação de planos de ação, nomeadamente em relação à interrupção e à suspensão dos prazos de pagamento, que eliminam as causas profundas dos erros,

[3] Documento de trabalho dos serviços da Comissão, p. 250.

as deficiências existentes nos sistemas de gestão e de controlo e verificadas ao nível das despesas da UE.

- Realização de reuniões com os beneficiários, as partes interessadas e as autoridades locais, principais destinatários das subvenções e dos fundos da UE, para discutir questões comuns como a elegibilidade, a contratação pública, os auxílios estatais e outras, e realizar estudos de casos sobre melhores práticas.

As condicionalidades *ex ante* em matéria de contratação pública e de auxílios estatais foram úteis na implementação das medidas preventivas e melhoria dos sistemas para o período de programação de 2014-2020.

Os Estados-Membros estão empenhados em garantir sistemas de gestão e de controlo a funcionar eficazmente. Porém, verifica-se uma maior necessidade de melhores conhecimentos e competências, de partilha de experiências e de divulgação de boas práticas a nível nacional e da UE.

iii) Reforço da capacidade preventiva e corretiva

Diversos Estados-Membros (por exemplo, AT, BE, CY, LU, IE, PL, PT e SK) salientaram a necessidade de adotar medidas preventivas proativas, de deteção e corretivas ao nível da PAC e da política de coesão, com particular incidência, designadamente, na formação contínua, nas orientações gerais e nas listas de verificação detalhadas, bem como de eliminar as condições que sejam difíceis de cumprir ou de verificar. Entre as outras medidas incluem-se as reuniões entre as autoridades nacionais e regionais competentes e os promotores e as partes interessadas nos projetos da UE (nomeadamente para discutir a gestão e o funcionamento dos FEEI e as regras de elegibilidade, etc.) e um sistema de avaliação dos riscos que torne possível centrar as verificações nas categorias de despesas que apresentam riscos. No caso das medidas de investimento, é igualmente mencionado o novo controlo informático cruzado dos pagamentos em curso e dos pagamentos já efetuados, juntamente com um controlo cruzado reforçado da informação geográfica declarada no pedido de auxílio e da informação recolhida durante as visitas no local.

Há diversos Estados-Membros (por exemplo, CZ, LT, LV, NL, RO e SI) que mencionaram, no contexto da PAC, a implementação de planos de ação para eliminação de erros, que são enviados regularmente à Comissão. A França (FR) salientou que os planos de ação do FEAGA e do FEADER contribuíram para a gestão de certos riscos e das causas profundas dos erros.

Alguns Estados-Membros salientaram as melhorias registadas na sua capacidade preventiva, que foram ajustadas para o período de programação 2014-2020. A Polónia (PL)[4], por exemplo, indicou que, no caso da política de coesão, a Comissão Europeia implementou um mecanismo de apresentação de mapas anuais de despesas acompanhado de uma declaração de gestão e de um resumo anual dos relatórios finais das auditorias e inspeções que contribuiu para a intensificação das atividades de controlo antes da divulgação das despesas nos mapas anuais.

Os ensinamentos retirados conduziram ao reforço da capacidade preventiva e corretiva e a melhores funcionalidades a nível de TI, que melhoram a eficiência dos controlos.

[4] Documento de trabalho dos serviços da Comissão, p. 355.

iv) Análise dos riscos

Alguns Estados-Membros (por exemplo, BG, DE, FR, MT e NL) explicaram que a avaliação e a análise de riscos são um processo contínuo que deve ter em conta os diversos resultados dos controlos e auditorias, de modo a identificar, nomeadamente, as causas profundas dos erros.

A Polónia (PL)[5] referiu-se à avaliação *ex ante* realizada relativamente à possibilidade de verificação e de controlo de medidas específicas no âmbito dos Programas de Desenvolvimento Rural para o período de 2014-2020. Remeteu para as orientações da Comissão no domínio da verificabilidade e da controlabilidade das medidas - avaliação dos riscos de erros. A avaliação teve em atenção as práticas, experiências e resultados dos controlos efetuados no período de programação anterior.

Chipre (CY)[6] respondeu, relativamente à política de coesão, que tinha desenvolvido uma metodologia de amostragem tendo em conta a avaliação dos riscos identificados e a implementação de medidas eficazes, preventivas e proporcionais, de combate à fraude.

A Espanha (ES)[7] mencionou, relativamente ao FSE, que tinha criado um sistema de análise dos riscos e de prevenção da fraude, que consistia num instrumento de autoavaliação para identificação e eliminação dos riscos nas despesas da UE para 2014-2020. A Hungria (HU)[8] chamou também a atenção para o facto de as autoridades de gestão efetuarem uma avaliação anual dos riscos de fraude, de acordo com as orientações da Comissão na matéria.

Os Estados-Membros consideraram que não é possível evitar os erros menores a um custo razoável.

As técnicas de análise de riscos contribuem para melhor direcionar os controlos e os recursos. Porém, não é possível evitar os erros menores a um custo razoável.

v) Relação entre a base para pagamento e o nível de erro estimado nas despesas da UE

As respostas dos Estados-Membros variam muito no que se refere à existência de uma relação entre a base para pagamento (reembolso do custo e direito) e o nível de erro nos principais domínios de despesa da UE.

Diversos Estados-Membros defenderam a ideia de que existe uma relação desse tipo. A título de exemplo, a Irlanda (IE)[9] sublinhou que a correlação entre a base para pagamento e o nível de erro é evidente. Nos casos em que a base do pagamento é mais estática, como os domínios em que os cálculos se baseiam em direitos não sujeitos a grande variação ao longo do tempo, o nível de erro tende a ser baixo. Porém, no caso dos regimes mais complexos, como os que implicam o envio de informação, nomeadamente as faturas e recibos que constituem a base do pagamento, o risco ou a ocorrência de erros é muito superior. A experiência do FSE é que quanto mais complexas forem a base e as regras de pagamento maiores serão os riscos de erros relacionados com esses pagamentos. Porém, para o FEDER, o nível de erros aumenta sempre que há um atraso significativo entre a implementação do projeto e a certificação.

[5] Documento de trabalho dos serviços da Comissão, p. 357.
[6] Documento de trabalho dos serviços da Comissão, p. 189.
[7] Documento de trabalho dos serviços da Comissão, p. 448.
[8] Documento de trabalho dos serviços da Comissão, p. 279.
[9] Documento de trabalho dos serviços da Comissão, p. 290.

Outros Estados-Membros apresentaram posições diferentes conforme se trate da política agrícola ou da política de coesão. A título de exemplo, a Letónia (LV)[10] referiu que o nível de erro depende da natureza do projeto e não da despesa. As medidas de apoio ao tipo de investimento implicam um risco de erro mais elevado do que as medidas de apoio ao pagamento direto/pagamento por superfície, dado a implementação das medidas de apoio ao investimento ser complexa, abrangente e morosa, basear-se na realização de verificações complexas e detalhadas e mobilizar muitos recursos humanos.

Os Estados-Membros têm pontos de vista bastante diferentes sobre as relações possíveis entre a base dos pagamentos (reembolso do custo e direito) e o nível de erro.

2.2. DESEMPENHO DO ORÇAMENTO DA UE

Os Estados-Membros apresentaram exemplos de ligações entre as prioridades da UE no contexto da Estratégia Europa 2020 (incluindo o programa Horizonte 2020) e as prioridades nacionais. Também mencionaram as medidas adotadas para procurar sinergias e complementaridades entre os FEEI e os programas nacionais. Finalmente, as respostas dos Estados-Membros colocaram particular ênfase nas ligações entre as prioridades políticas da UE e os projetos financiados pela UE, bem como no sistema orientado para os resultados e na monitorização que lhes estão associados.

i) Ligação entre as prioridades políticas da UE e as prioridades nacionais

Diversos Estados-Membros (por exemplo, CY, CZ, EL, FR, HU, IE, LU, MT, PT, PL, SI, SK e UK) explicaram que os acordos de parceria descrevem as necessidades de desenvolvimento de cada país e apresentam um resumo dos principais resultados esperados para cada objetivo temático selecionado (traduzindo os objetivos da Estratégia Europa 2020) conforme exigido pela legislação da UE. Estes também concentraram os seus recursos num número limitado de domínios de intervenção que contribuem para os objetivos da Estratégia Europa 2020. Este enfoque é assegurado através de um conjunto de onze objetivos temáticos, que traduzem diretamente os objetivos da Estratégia Europa 2020. Tal garante a concentração do financiamento nos temas essenciais para o crescimento, maximizando assim o impacto do investimento da UE.

Um grande número de Estados-Membros, nomeadamente CZ, CY, DE, DK, EL, FR, HU, IE, LT, RO e SI) apresentaram respostas mais detalhadas sobre os programas e os resultados no domínio da investigação e desenvolvimento, bem como sobre as ligações entre as prioridades nacionais e da UE e a sua coerência com o Programa Horizonte 2020.

A Irlanda (IE)[11], por exemplo, salientou que as prioridades nacionais em matéria de investigação e inovação se encontram definidas no programa de prioridades da investigação (PI) que decorre ao longo de um período de cinco anos, de 2013 a 2017. A estratégia do PI foi desenvolvida no período de 2011-2012, tendo sido fortemente influenciada pelos temas e pela estrutura decorrente do Programa Horizonte 2020. Consequentemente, os programas nacionais e da UE são convergentes.

[10] Documento de trabalho dos serviços da Comissão, p. 304.
[11] Documento de trabalho dos serviços da Comissão, p. 290.

Os Estados-Membros também apresentaram casos de sinergias entre os programas nacionais e da UE. Chipre (CY)[12], por exemplo, referiu que conseguiu uma melhor coordenação e o máximo de sinergias possível entre todos os fundos sobretudo através do trabalho do comité de direção para o planeamento e a monitorização estratégica. As sinergias e complementaridades entre os FEEI e os programas nacionais são conseguidas em virtude de todas as ações que recebem financiamentos, seja dos FEEI ou de recursos nacionais, fazerem parte das estratégias setoriais nacionais (por exemplo, estratégia digital, estratégia de gestão de resíduos, estratégia para adaptação às mudanças climáticas, etc.).

Os Estados-Membros estão empenhados em colocar mais a tónica na ligação entre as prioridades políticas da UE, nomeadamente a Estratégia Europa 2020 e o Programa Horizonte 2020, e as prioridades nacionais.

ii) Ligação entre os projetos financiados pela UE e as prioridades políticas da UE

De acordo com diversos Estados-Membros (por exemplo, DE, PT e UK) o quadro regulamentar da UE para o período de programação 2014-2020 requeria uma ligação entre as prioridades da UE e a utilização dos FEEI. As metas são definidas nos acordos de parceria e nos programas operacionais correspondentes a cada FEEI. Os Estados-Membros, como foi o caso de Portugal, também mencionam o contributo de alguns domínios temáticos, como a investigação e o desenvolvimento, o emprego e a inclusão social, para as prioridades da UE.

A Alemanha (DE)[13] salientou, em particular, que ***o ponto de partida da estratégia*** para cada programa operacional do FEDER é o aumento da contribuição do *Bundesland* para o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo na Europa e a resposta às preocupações comuns suscitadas pelos auxílios dos FEEI. Os objetivos temáticos e as prioridades de investimento definidos por cada *Land* já se encontram ligados à Estratégia Europa 2020. Os indicadores de realizações foram introduzidos ao nível do projeto. Como cada eixo de prioridade e, assim, cada ação, é parte de um sistema de avaliação/desempenho que permite obter valores-alvo específicos, nomeadamente indicadores de resultados, existe uma ligação automática aos objetivos da Estratégia Europa 2020. É (basicamente) por esta razão que não foi/será implementado um sistema de medição adicional.

No caso da Roménia (RO)[14], os programas operacionais financiados pelos FEEI para o período de 2014-2020 foram elaborados tendo sobretudo em atenção as metas da Estratégia Europa 2020, as recomendações específicas por país e as estratégias setoriais europeias relevantes.

As prioridades políticas da UE, como a Estratégia Europa 2020, estão associadas aos projetos financiados pela UE, sobretudo através do quadro de desempenho previsto nos acordos de parceria e nos programas operacionais.

[12] Documento de trabalho dos serviços da Comissão, p. 191.
[13] Documento de trabalho dos serviços da Comissão, p. 253.
[14] Documento de trabalho dos serviços da Comissão, p. 402.

iii) Sistema orientado para os resultados dos projetos financiados pela UE

Segundo diversos Estados-Membros (por exemplo, AT, DE IE, FR, LU, SI, SK e UK) a orientação para os resultados dos programas e projetos é definida de acordo com os requisitos legais para o período 2014-2020. Estes remetem para a identificação de uma lógica de intervenção sólida para cada projeto de programa, fixando os objetivos específicos a alcançar para os indicadores (financeiros, de realizações, de resultados) com valores de referência, objetivos intermédios e metas. No entanto, a consistência da terminologia relacionada com o desempenho continua a representar um desafio.

Os Estados-Membros expressam diversos pontos de vista quanto à utilidade de estabelecer objetivos a todos os níveis da execução. A República Checa (CZ)[15], por exemplo, mencionou que, no contexto da programação, foram definidos indicadores para cada objetivo específico, de modo a garantir a possibilidade de medição das realizações e dos resultados associados diretamente relacionados com os objetivos do programa e que, de uma forma geral, os esforços incidem em primeiro lugar na ligação entre indicadores quantificados e indicadores de resultados e não na monitorização dos indicadores de resultados ao nível do projeto. Dada a natureza dos indicadores de resultados, é frequentemente muito difícil a monitorização e avaliação com esse nível de detalhe.

A Áustria (AT)[16] respondeu que, no caso da agricultura, existe uma ligação ao nível das disposições nacionais, e que uma ligação ao nível do projeto envolveria, no entanto, mais burocracia.

A Alemanha (DE)[17] explicou que o conjunto dos indicadores mede se os objetivos foram alcançados utilizando os indicadores de realizações ao nível do projeto e os indicadores de resultados ao nível do programa. Não são definidos indicadores de resultados ao nível do projeto (de acordo com o quadro jurídico aplicável). Os indicadores de resultados mostram as eventuais alterações de situação e medem regularmente a quota-parte relativa. Tal revela-se impossível com projetos individuais. Assume-se que será necessário executar um determinado número de projetos até as alterações se tornarem visíveis e ser possível medi-las. É por esta razão que os indicadores de resultados clássicos só são avaliados ao nível do programa.

Assiste-se a uma mudança de mentalidades nos Estados-Membros, que se focalizam nos resultados ao mesmo tempo que envidam esforços para a introdução de quadros de desempenho. Tal garante que os programas e projetos da UE produzem diversas formas de impacto e a múltiplos níveis. No entanto, a consistência da terminologia relacionada com o desempenho continua a representar um desafio.

iv) Quadro para a monitorização

Na globalidade, os Estados-Membros encaram a monitorização dos sistemas orientados para os resultados numa perspetiva mais ampla, remetendo para as avaliações *ex ante* para a preparação dos acordos de parceria e dos programas operacionais e/ou outras avaliações, estudos e análises de impacto previstos para o período de 2014-2020. Nas suas respostas, também fazem várias referências às avaliações em curso e regulares e à monitorização permanente dos objetivos gerais e específicos, indicadores de realizações e indicadores de resultados (comuns) em termos de consecução. Alguns Estados-Membros

[15] Documento de trabalho dos serviços da Comissão, p. 204.
[16] Documento de trabalho dos serviços da Comissão, p. 124.
[17] Documento de trabalho dos serviços da Comissão, p. 254.

(por exemplo, DE, FR e PL) indicaram igualmente o estabelecimento de valores para as metas e os objetivos intermédios para 2023.

Mais especificamente, diversos Estados-Membros remeteram para algumas disposições regulamentares que reforçariam a fiabilidade dos dados de monitorização do cumprimento dos objetivos das políticas no período 2014-2020, tais como a utilização obrigatória de indicadores comuns com valores de referência, objetivos intermédios e metas, bem como de padrões de medição uniformes à escala da UE.

No caso da Bélgica (BE)[18], o sistema de monitorização do programa operacional «Wallonia-2020.EU» visa acompanhar a realização dos objetivos e das metas para o conjunto dos indicadores. Adicionalmente, foram definidos objetivos intermédios para monitorizar os progressos registados ao nível dos resultados, que contribuirão para alcançar os objetivos. Finalmente, o plano de avaliação da Valónia, aprovado pelo comité de monitorização em 11 de dezembro de 2015, prevê a realização de controlos de modo a avaliar a realização dos objetivos por eixos (com particular destaque para o emprego).

A França (FR)[19] indicou que, relativamente ao FEDER, a monitorização das realizações será realizada ao nível do projeto, enquanto a monitorização dos resultados será feita ao nível macro, em relação aos objetivos específicos a alcançar. Os regulamentos não preveem a monitorização dos indicadores de resultados ao nível do projeto. No caso do FSE, a monitorização das realizações será feita ao nível do projeto.

Finalmente, de um ponto de vista organizacional, destaca-se o caso da Hungria (HU)[20], com a criação do grupo de trabalho para a monitorização e a avaliação dos indicadores, índices políticos e requisitos horizontais estabelecidos no sistema de informação e monitorização, e da unidade central de monitorização, que faz o acompanhamento mensal, entre outros, dos indicadores de desempenho, em cooperação com as autoridades de gestão.

Os Estados-Membros refletem sobre a forma de monitorizar os progressos registados a nível de realização de objetivos e de resultados do financiamento da UE numa perspetiva de curto, médio e longo prazo.

2.3. SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DIRIGIDAS PELO TRIBUNAL AOS ESTADOS-MEMBROS

Os Estados-Membros responderam de forma quase unânime que haviam estabelecido sistemas para dar seguimento às recomendações emitidas pelo Tribunal nos seus relatórios anuais e especiais. Alguns Estados-Membros explicaram que as recomendações do Tribunal e da Comissão são monitorizadas pelas autoridades competentes para a gestão dos fundos da UE, incluindo os organismos de certificação e de auditoria. Porém, os processos de seguimento variam de um Estado-Membro para o outro:

No caso da Dinamarca (DK)[21], relativamente ao FEADER/FEAGA, desde 2012, a Danish Agrifish Agency tem efetuado o seguimento sistemático de todas as recomendações constantes das auditorias. A direção é informada trimestralmente dos desenvolvimentos e pode tomar as medidas apropriadas. Os serviços competentes também recebem relatórios,

[18] Documento de trabalho dos serviços da Comissão, p. 132-133.
[19] Documento de trabalho dos serviços da Comissão, p. 245.
[20] Documento de trabalho dos serviços da Comissão, p. 283-284.
[21] Documento de trabalho dos serviços da Comissão, p. 215.

incluindo relatórios especiais, etc., para informação, mesmo que não contenham recomendações específicas para a Dinamarca.

A Alemanha, a Irlanda e o Luxemburgo informaram que as recomendações do Tribunal são igualmente seguidas no âmbito de diversos fóruns a nível da UE, organizados pela Comissão, ou durante as reuniões bilaterais estruturadas com a Comissão. O Luxemburgo e a Suécia indicaram que os relatórios do Tribunal e as conclusões do Conselho conexas são abordados ao nível dos grupos de trabalho no âmbito do Conselho.

Portugal (PT)[22] respondeu que está atualmente a desenvolver um sistema de informação, que incluirá todos os dados relativos às verificações/auditorias relacionadas com fundos e resultados dessas verificações e auditorias. Esse sistema será utilizado para efetuar o seguimento das recomendações emitidas e corrigir os erros detetados.

Em termos de seguimento transversal a nível nacional, a Alemanha[23] mencionou que os organismos federais e regionais competentes discutem regularmente em conjunto as fontes mais frequentes de erros e as possíveis formas de resolução. Isto também inclui o estabelecimento de grupos de trabalho temáticos, federais e regionais, para análise das constatações do Tribunal de Contas de natureza sistémica e transregional (por exemplo, o grupo de especialistas da autoridade de auditoria do FEEI sobre a contratação pública e os auxílios estatais).

Finalmente, a Áustria[24] informou que, em princípio, os relatórios anuais ou especiais do Tribunal de Contas não apresentam recomendações específicas para os Estados-Membros. A descrição das constatações tende a ser muito geral e, frequentemente, estas não se destinam a um Estado-Membro específico ou mesmo a um programa ou projeto em particular, o que torna o seguimento mais difícil. Em qualquer caso, o FEDER é objeto do seguimento apropriado relativamente às constatações específicas estabelecidas durante as auditorias.

Os Estados-Membros estão empenhados em seguir as recomendações do Tribunal, mas os sistemas e os processos de seguimento apresentam grandes diferenças.

3. CONCLUSÃO

A Comissão está empenhada em continuar a trabalhar estreitamente com os Estados-Membros no sentido de baixar os níveis de erro e de melhorar a gestão financeira e aumentar o valor acrescentado do orçamento da UE.

Os Estados-Membros demonstram, nas suas respostas, que estão cientes das principais causas profundas dos erros e empenhados em continuar a trabalhar para garantir o funcionamento efetivo dos sistemas de gestão e de controlo. Os Estados-Membros tratam as causas profundas dos erros aproveitando as diversas oportunidades de simplificação e reforçando a sua capacidade preventiva e corretiva, nomeadamente com base nos ensinamentos retirados, nas tecnologias de TI melhoradas, nas ferramentas de prospeção de dados e nas técnicas de gestão de riscos. Os Estados-Membros também implementam planos de ação, se necessário, sobre os quais apresentam relatórios regulares à Comissão. As condicionalidades *ex ante*, particularmente no domínio da contratação pública e dos

[22] Documento de trabalho dos serviços da Comissão, p. 386.
[23] Documento de trabalho dos serviços da Comissão, p. 255.
[24] Documento de trabalho dos serviços da Comissão, p. 126.

auxílios estatais, também foram utilizadas para adotar medidas preventivas e melhorar os sistemas para o período de programação de 2014-2020.

As respostas confirmam que os Estados-Membros aplicam um ciclo multianual de controlo e auditoria e que as medidas corretivas podem ser implementadas até ao encerramento do período de programação. Neste particular, a Polónia[25] salientou que a taxa de erro anual calculada pelo Tribunal de Contas deve ser considerada no contexto do caráter multianual das intervenções da UE (incluindo as correções financeiras líquidas e os valores recuperados). Os Estados-Membros consideram também que não é possível evitar erros menores a um custo razoável.

Os Estados-Membros estão empenhados em garantir uma ligação entre as prioridades políticas da UE, no sentido de um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, e as prioridades nacionais. As suas respostas mostram que têm em conta as prioridades da UE aquando da identificação das orientações de política nacional, da condução de desenvolvimentos e da implementação de medidas nacionais, por exemplo de acordo com as recomendações específicas por país.

As respostas dadas para este ano mostram que as prioridades políticas da UE estão associadas aos projetos financiados pela UE, sobretudo através do quadro de desempenho introduzido nos acordos de parceria e nos programas operacionais acordados entre a Comissão e os Estados-Membros. Assiste-se a uma mudança de mentalidades dos Estados-Membros, os quais estão a concentrar-se nos resultados ao mesmo tempo que envidam esforços e mobilizam recursos para a introdução de um quadro de objetivos globais específicos e operacionais. Tal garante que os programas e projetos da UE produzem diversas formas de impacto e a múltiplos níveis. No entanto, a consistência da terminologia relacionada com o desempenho continua a representar um desafio. Consequentemente, deverá continuar a colocar-se a ênfase no desempenho do orçamento da UE.

Finalmente, os Estados-Membros estão empenhados em seguir as recomendações do Tribunal, mas os sistemas e processos de seguimento apresentam grandes diferenças.

[25] Documento de trabalho dos serviços da Comissão, p. 469.

ANEXO I: RESULTADOS CONSOLIDADOS PARA TODOS OS ESTADOS-MEMBROS RELATIVAMENTE À POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM E À COESÃO ECONÓMICA, SOCIAL E TERRITORIAL

Gráfico 1 – Principais causas profundas nos principais domínios de despesa da UE, ordenadas de acordo com a categoria «totalmente pertinente»

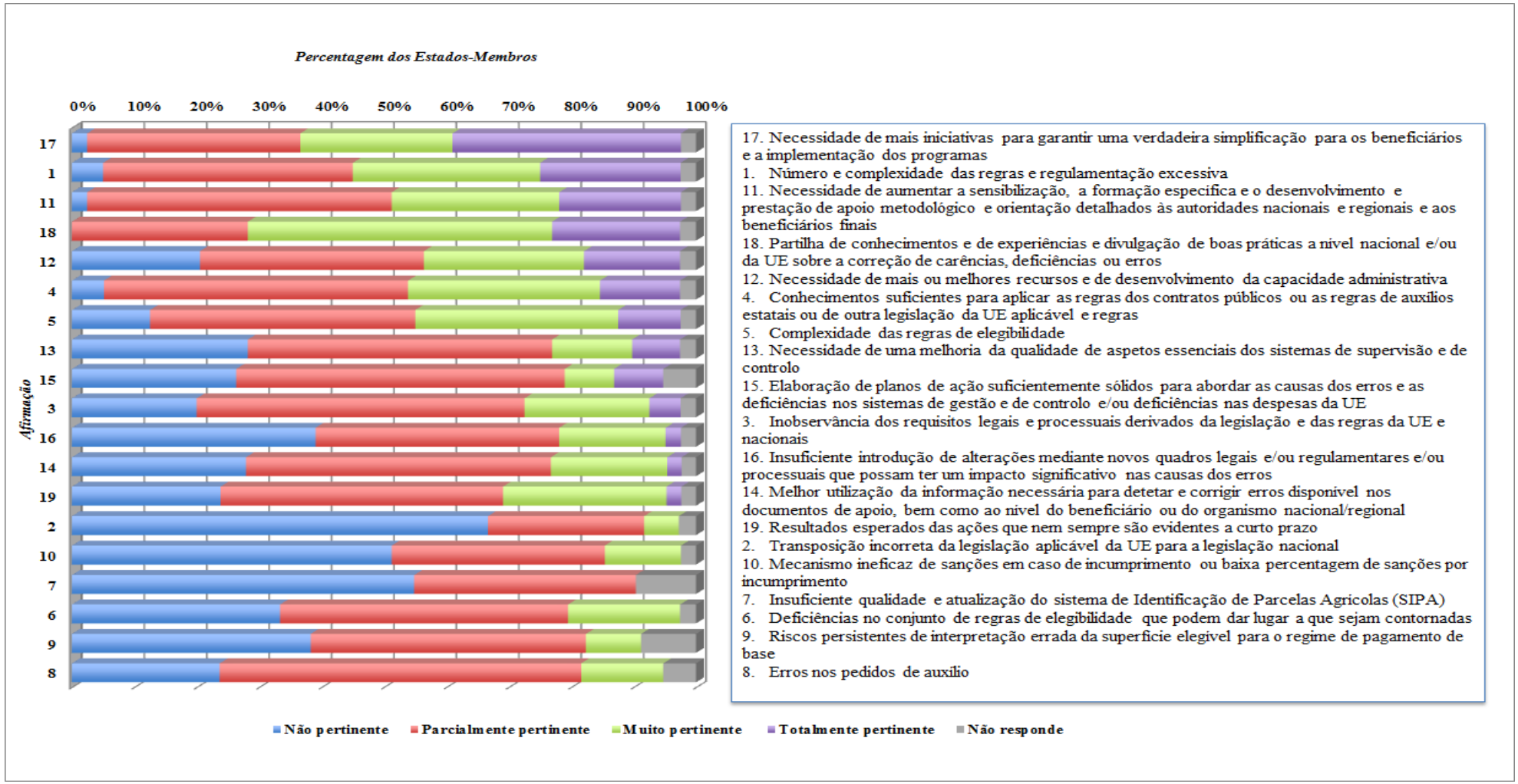
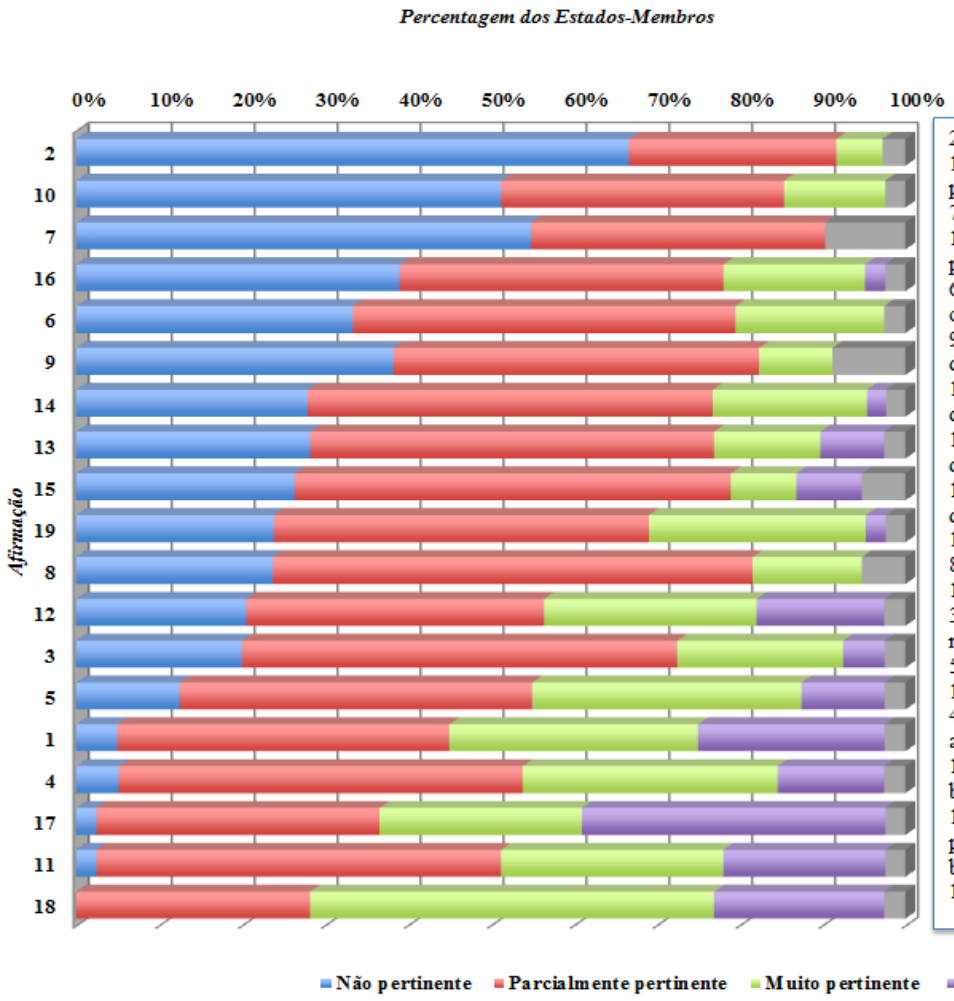


Gráfico 2 – Principais causas profundas nos principais domínios de despesa da UE, ordenadas de acordo com a categoria «<u>não pertinente</u>»



2. Transposição incorreta da legislação aplicável da UE para a legislação nacional
10. Mecanismo ineficaz de sanções em caso de incumprimento ou baixa percentagem de sanções por incumprimento
7. Insuficiente qualidade e atualização do sistema de Identificação de Parcelas Agrícolas (SIPA)
16. Insuficiente introdução de alterações mediante novos quadros legais e/ou regulamentares e/ou processuais que possam ter um impacto significativo nas causas dos erros
6. Deficiências no conjunto de regras de elegibilidade que podem dar lugar a que sejam contornadas
9. Riscos persistentes de interpretação errada da superfície elegível para o regime de pagamento de base
14. Melhor utilização da informação necessária para detetar e corrigir erros disponível nos documentos de apoio, bem como ao nível do beneficiário ou do organismo nacional/regional
13. Necessidade de uma melhoria da qualidade de aspetos essenciais dos sistemas de supervisão e de controlo
15. Elaboração de planos de ação suficientemente sólidos para abordar as causas dos erros e as deficiências nos sistemas de gestão e de controlo e/ou deficiências nas despesas da UE
19. Resultados esperados das ações que nem sempre são evidentes a curto prazo
8. Erros nos pedidos de auxílio
12. Necessidade de mais ou melhores recursos e de desenvolvimento da capacidade administrativa
3. Inobservância dos requisitos legais e processuais derivados da legislação e das regras da UE e nacionais
5. Complexidade das regras de elegibilidade
1. Número e complexidade das regras e regulamentação excessiva
4. Conhecimentos suficientes para aplicar as regras dos contratos públicos ou as regras de auxílios estatais ou de outra legislação da UE aplicável e regras
17. Necessidade de mais iniciativas para garantir uma verdadeira simplificação para os beneficiários e a implementação dos programas
11. Necessidade de aumentar a sensibilização, a formação específica e o desenvolvimento e prestação de apoio metodológico e orientação detalhados às autoridades nacionais e regionais e aos beneficiários finais
18. Partilha de conhecimentos e de experiências e divulgação de boas práticas a nível nacional