

Quadro integrado de controlo interno

Resolução do Parlamento Europeu, de 3 de julho de 2013, sobre o Quadro Integrado de Controlo Interno (2012/2291(INI))

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE),
 - Tendo em conta o Parecer n.º 2/2004 do Tribunal de Contas Europeu sobre o modelo de “auditoria única” (e uma proposta para um quadro do controlo interno comunitário)¹,
 - Tendo em conta a Comunicação da Comissão relativa a um roteiro para um quadro integrado de controlo interno (COM(2005)0252),
 - Tendo em conta a Comunicação da Comissão sobre o plano de ação da Comissão para um quadro integrado de controlo interno (COM(2006)0009),
 - Tendo em conta o primeiro relatório semestral sobre o painel relativo à aplicação do plano de ação da Comissão para um quadro integrado de controlo interno, publicado em 19 de julho de 2006 (SEC(2006)1009), em conformidade com o pedido do Parlamento constante da sua Resolução sobre a quitação relativa ao exercício de 2004²,
 - Tendo em conta o relatório intercalar da Comissão, publicado em março de 2007 (COM(2007)0086), que descreve os progressos realizados e anuncia algumas ações adicionais,
 - Tendo em conta a Comunicação apresentada pela Comissão, em fevereiro de 2008 (COM(2008)0110) e o Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão que acompanha a referida Comunicação (SEC(2008)0259),
 - Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de fevereiro de 2009, sobre relatório de impacto sobre o plano de ação da Comissão para um quadro integrado de controlo interno (COM(2009)0043),
 - Tendo em conta o artigo 48.º do seu Regimento,
 - Tendo em conta o relatório da Comissão do Controlo Orçamental (A7-0189/2013),
- A. Considerando que, nos termos do artigo 317.º TFUE, a Comissão executa o orçamento sob a sua própria responsabilidade, de acordo com os princípios da boa gestão financeira, em cooperação com os Estados-Membros,
- B. Considerando que, nos termos do Tratado, a Comissão tem a responsabilidade em última instância pela implementação do orçamento da União, embora uma enorme

¹ JO C 107 de 30.4.2004, p. 1.

² JO L 340 de 6.12.2006, p. 3.

responsabilidade caiba aos Estados-Membros, já que 80% do orçamento da União é executado por estes últimos em sistema de gestão partilhada;

- C. Considerando que o princípio do controlo interno eficaz é um dos princípios orçamentais consagrados no Regulamento Financeiro, após a sua alteração pelo Regulamento (CE, Euratom) n.º 1995/2006, como proposto pela Comissão no anteriormente referido plano de ação,
- D. Considerando que a forma mais eficaz de a Comissão demonstrar que está verdadeiramente empenhada em garantir a transparência e uma boa gestão financeira é fazer tudo o que estiver ao seu alcance para apoiar ações que visem melhorar a qualidade da gestão financeira, com vista a obter uma declaração de fiabilidade positiva (DAS¹) do Tribunal de Contas Europeu (TCE),
- E. Considerando que todas as instituições e Estados-Membros têm de cooperar para restaurar a confiança dos cidadãos no desempenho do sistema financeiro da União;
- F. Considerando que, a fim de contribuir para a realização do objetivo estratégico da obtenção de uma declaração de fiabilidade positiva por parte do TCE, a Comissão aprovou, em janeiro de 2006, o plano de ação para um quadro integrado de controlo interno (seguidamente designado "Plano de Ação"), com base nas recomendações do TCE², na Resolução do Parlamento sobre a quitação relativa ao exercício de 2003³ e nas Conclusões do Conselho ECOFIN de 8 de novembro de 2005,
- G. Considerando que o Plano de Ação menciona “lacunas” nas estruturas de controlo da Comissão existentes na altura e identificou 16 ações em determinados domínios, a executar até ao fim de 2007, assumindo que a melhoria da gestão financeira na União tem de assentar num acompanhamento atento dos controlos da Comissão e dos Estados-Membros,

Implementação do Plano de Ação

- 1. Salienta que os progressos realizados na consecução dos objetivos do Plano de Ação têm de ser validados, não só pela realização de cada ação, mas também pelo seu impacto sobre a redução de erros nas operações subjacentes;
- 2. Nota que a própria Comissão declarou que o Plano de Ação estava inteiramente realizado no início de 2009, embora não tivesse sido possível implementar ou tivessem avançado de outras formas 3 das 16 ações originais;
- 3. Salienta, em particular, que o artigo 32.º do novo Regulamento Financeiro estipula o princípio do controlo interno efetivo e eficiente e que o artigo 33.º desse mesmo Regulamento estipula que, ao apresentar propostas de despesas novas ou revistas, a Comissão calcula os custos e benefícios do sistema de controlo, assim como o risco de erro;
- 4. Nota também que, relativamente ao “nível de risco admissível”, optou-se por completar

¹ Abreviatura do termo francês “Déclaration d'assurance”.

² Parecer n.º 2/2004 (o Parecer “Auditoria Única”).

³ JO L 196 de 27.7.2005, p. 4.

esta ação definindo o conceito de “risco residual de erro”;

5. Lamenta o facto de a simplificação da legislação 2007-2013 não ter sido tão ampla como esperado;
6. Lamenta que o compromisso da Comissão de conseguir uma DAS inteiramente positiva não tenha sido cumprido e salienta, em particular, que, em 2011, o Tribunal concluiu, no seu Relatório sobre a quitação 2011, que, em termos globais, os pagamentos foram afetados por erros materiais e considerou que os sistemas de supervisão e controlo foram, em geral, parcialmente efetivos;
7. Nota que a taxa global de erro nas operações subjacentes aumentou de 3,3% para 3,7% em 2010, atingindo 3,9% em 2011; lamenta a inversão da tendência positiva registada nos últimos anos e receia que a taxa de erro ainda venha a aumentar nos próximos anos;
8. Nota que a Comissão manteve o seu objetivo de atingir uma DAS positiva, embora o Parlamento tenha, na sua Resolução sobre a quitação pelo exercício de 2011, lamentado profundamente o facto de os pagamentos permanecerem afetados por erros materiais;
9. Solicita à Comissão que tome as medidas necessárias para conseguir uma tendência consistente de redução da taxa de erro;

O que está errado?

10. Partilha o ponto de vista do Tribunal de Contas e da Comissão¹ no que diz respeito ao facto de que o sistema de auditoria única não funciona e de que os sistemas de controlo estabelecidos pelos Estados-Membros ainda não estão atualmente a funcionar ao nível do seu pleno potencial;
11. Faz recordar a este respeito que, em 2011, relativamente à política regional, para mais de 60% dos erros detetados pelo Tribunal de Contas, os Estados-Membros dispunham de informação suficiente para identificar e corrigir alguns dos erros antes de pedirem o reembolso à Comissão;
12. Partilha, neste contexto, a opinião do Tribunal de Contas de que as verificações de primeiro nível, nomeadamente dos sistemas de gestão e controlo nos Estados-Membros, são insuficientes, resultando numa carga de trabalho consideravelmente grande para taxas de erro mais baixas;
13. Nota as regras complexas e opacas que entravam a implementação e a auditoria dos programas; manifesta-se preocupado com o facto de tal poder resultar na ocorrência de um grande número de erros e dar oportunidade a fraudes; manifesta-se, portanto, preocupado com o facto de uma crescente complexidade das regras a nível nacional ou regional ("sobre-regulação") resultar em problemas adicionais para a implementação legal do orçamento da União e num aumento desnecessário da taxa de erro;
14. Nota que a Comissão não pode ter como inteiramente fiáveis as instâncias de auditoria nacionais dos Estados-Membros;

¹ Contribuição de Kersti KALJULAIID e Manfred KRAFF aquando da audição sobre o quadro integrado de controlo interno organizada pela CONT em 22 de abril de 2013.

15. Nota que existe uma discrepância fundamental entre o Tribunal de Contas que, nas auditorias DAS, aplica uma abordagem anual, e a Comissão que, na implementação do orçamento, utiliza uma abordagem plurianual;

O que é necessário fazer?

16. Solicita à Comissão que aplique estritamente o artigo 32.º, n.º 5, do Regulamento Financeiro se o nível de erro for persistentemente elevado e que, conseqüentemente, identifique as lacunas nos sistemas de controlo, analise os custos e benefícios de possíveis ações corretivas e tome ou proponha ações adequadas em termos de simplificação, melhoria dos sistemas de controlo e de revisão da conceção dos programas ou sistemas de fornecimento de dados;
17. Solicita aos Estados-Membros que reforcem os seus sistemas de supervisão e controlo, e que, em particular, assegurem a fiabilidade dos seus indicadores e estatísticas;
18. Nota com preocupação que, em 2010 e 2011, na política regional, o Tribunal de Contas constatou que a Comissão não pôde confiar inteiramente e obter garantias do trabalho das instâncias nacionais de auditoria, e solicita aos Estados-Membros que corrijam esta situação;
19. Solicita aos Estados-Membros que assumam inteira responsabilidade pelas suas contas e que apresentem à Comissão dados fiáveis utilizando a declaração de gestão nacional assinada ao nível político adequado;
20. Solicita à Comissão que incentive os Estados-Membros a cooperarem com vista a garantir que o dinheiro dos contribuintes sejam utilizados de acordo com os princípios da boa gestão financeira, quer através de incentivos adequados, quer de sanções rigorosas ou da suspensão do fluxo de fundos; considera que isto seria útil para renovar a confiança dos cidadãos na UE e nas suas instituições;
21. Solicita à Comissão que harmonize todos os procedimentos de controlo no interior dos seus departamentos;
22. Nota com preocupação que as insuficiências no trabalho de autoridades nacionais reveladas pelo Tribunal de Contas também poderão ter sido o resultado de “uma falha inerente e conflitos de interesses do próprio sistema de gestão partilhada”¹ já que, para obter da Comissão o estatuto de auditoria única, é requerido que as instâncias nacionais de auditoria sejam eficientes, enquanto que a taxa de erro transmitida deve ser inferior a 2%, o que pode constituir um incentivo para transmitir menos irregularidades que as existentes;
23. Solicita à Comissão que, conseqüentemente, seja mais rigorosa ao certificar autoridades nacionais de gestão e de auditoria, e que estabeleça incentivos adequados e a um sistema de sanções eficiente;
24. Solicita portanto, nos termos do artigo 287.º, n.º 3, do TFUE, que, relativamente à auditoria da gestão partilhada, seja intensificada a cooperação entre as instâncias

¹ Contribuição de Kersti KALJULAIID na audição sobre o quadro integrado de controlo interno organizada pela CONT em 22 de abril de 2013.

nacionais de auditoria e o Tribunal de Contas Europeu;

25. Solicita às instituições relevantes da UE que avaliem se a taxa de erro de 2% é adequada e possível de atingir em todos os domínios de intervenção das políticas da UE;
26. Emite, neste contexto, sérias dúvidas quanto à utilidade da declaração de fiabilidade, já que, devido à complexidade da execução do orçamento no domínio da gestão partilhada, também há responsabilidade partilhada quanto à legalidade e regularidade da administração do orçamento entre a Comissão e os Estados-Membros e as regiões, enquanto que a responsabilidade política cabe exclusivamente à Comissão;
27. Considera portanto que, no contexto da futura revisão do Tratado UE, o conceito de declaração de fiabilidade deve ser reexaminado;

Seguimento dado à quitação à Comissão pelo exercício de 2011

28. Reitera o seu pedido aos Estados-Membros que emitam declarações de gestão nacionais ao nível político adequado e solicita à Comissão que estabeleça um modelo para tais declarações;
29. Considera que o princípio de uma declaração de gestão nacional obrigatória deve ser incorporado no acordo interinstitucional que acompanha a decisão sobre o Quadro Financeiro Plurianual;
30. Salaria que "a persistente ausência de um sistema credível de declarações nacionais continuará a prejudicar a confiança que os cidadãos da UE podem ter na política macroeconómica e da UE, assim como nos gestores macroeconómicos da UE"¹;
31. Faz recordar que as três principais ações prioritárias que o Parlamento requereu à Comissão ao conceder quitação pelo exercício de 2011 se destinam a abrir o caminho para mais progressos no que diz respeito à questão das DAS;
32. Recorda, em particular, que a Comissão deverá apresentar anualmente, e pela primeira vez em setembro de 2013, uma comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Tribunal de Contas destinada a tornar públicos, em termos nominais, todos os montantes recuperados no decurso do ano anterior através de correções financeiras e recuperações relativamente a todos os modos de gestão a nível da União e dos Estados-Membros²;
33. Insiste em que esta comunicação deve ser apresentada em tempo útil, a fim de ser examinada pelo TCE antes da publicação do seu relatório anual;
34. Reitera o seu encorajamento à Comissão para que faça progressos no sentido de uma publicação mais precisa e fiável de dados relativos a recuperações e correções financeiras, e que apresente informação que confronte, tanto quanto possível, o ano em que o pagamento é efetuado, o ano em que o erro correspondente é detetado e o ano em que as recuperações ou correções financeiras são publicadas nas notas às contas³;

¹ Contribuição de Jules MUIS na mesma audição.

² Resolução que acompanha a decisão de quitação à Comissão relativa ao exercício de 2011, n.º 1, alínea a) (JO L 308 de 16.11.2013, p. 27).

³ Resolução que acompanha a quitação à Comissão relativa ao exercício de 2011, n.º 61.

35. Salienta que todas as medidas tomadas para reduzir as taxas de erro devem ser complementadas com uma nova cultura de desempenho; considera que os serviços da Comissão devem estabelecer, nos seus planos de gestão, um certo número de objetivos e indicadores que cumpram os requisitos do Tribunal de Contas em termos de relevância, comparabilidade e fiabilidade, e que, nos seus relatórios anuais de atividades, os serviços da Comissão devem medir o seu desempenho sintetizando os resultados alcançados na consecução das principais políticas implementadas pela Comissão, devendo este desempenho “departamental” ser complementado por uma avaliação global do desempenho da Comissão no relatório de avaliação previsto no artigo 318.º do TFUE¹;
36. Recorda que a Comissão deve modificar a estrutura do anteriormente referido relatório de avaliação, distinguindo as políticas internas das políticas externas e centrando-se, na secção relativa às políticas internas, sobre a Estratégia Europa 2020 como sendo a política económica e social da União; considera que a Comissão deve colocar a tónica sobre os progressos feitos na consecução das iniciativas de proa;
37. Salienta, além disso, que devem ser plenamente integrados indicadores de desempenho em todas as propostas de novas políticas e programas;
38. Solicita que as orientações dadas pelo Parlamento à Comissão no n.º 1 da Resolução que acompanha a decisão de quitação à Comissão relativa ao exercício de 2011, no que diz respeito à forma de elaborar o relatório de avaliação previsto no artigo 318.º do TFUE, devem ser incorporadas no acordo interinstitucional que acompanha a decisão relativa ao Quadro Financeiro Plurianual;

Orçamento baseado no desempenho

39. Partilha o ponto de vista formulado pelo Tribunal de Contas Europeu de que não faz sentido tentar medir o desempenho se a orçamentação não for feita com base em indicadores de desempenho², e solicita o estabelecimento de um modelo de orçamentação pública baseado no desempenho, no qual cada rubrica orçamental seja acompanhada por objetivos e resultados, a avaliar através de indicadores de desempenho;
40. Solicita à Comissão que estabeleça um grupo de trabalho composto por representantes da Comissão, do Parlamento, do Conselho e do Tribunal de Contas para examinar as ações que é necessário tomar para introduzir o referido orçamento baseado no desempenho e para elaborar um plano de ação calendarizado para este efeito;

Simplificação

41. Solicita a todas as partes envolvidas no processo de decisão relativo à legislação e programas pós-2013 que tenham em conta a necessidade de respeitar o imperativo categórico da simplificação, reduzindo o número de programas e definindo controlos proporcionados e de boa relação custo-benefício, assim como regras de elegibilidade e métodos de custo simplificados;

¹ Resolução que acompanha a decisão de quitação à Comissão relativa ao exercício de 2011, n.º 1, alíneas ab), ae) e af).

² Contribuição de Kersti Kaljulaid na audição sobre o quadro integrado de controlo interno organizada pela CONT em 22 de abril de 2013.

o

o o

42. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho, à Comissão, ao Tribunal de Contas Europeu e aos Governos e Parlamentos dos Estados-Membros.