COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 17.10.2005
COM(2005) 506 final

RELATÓRIO-SÍNTESE DA COMISSÃO

Respostas dos Estados-Membros ao Relatório Anual do Tribunal de Contas – exercício de 2003

ÍNDICE

1. Introdução....3
2. Síntese das respostas dos Estados-Membros....3
2.1. Opiniões dos Estados-Membros sobre um quadro de controlo interno comunitário....3
2.2. Opiniões dos Estados-Membros sobre observações específicas efectuadas pelo Tribunal de Contas....6
3. Erros referidos na declaração de fiabilidade (DAS)....6
4. Conclusão....7

1. INTRODUÇÃO

Imediatamente após a transmissão pelo Tribunal de Contas do seu *Relatório Anual relativo ao exercício de 2003*[1] em Novembro de 2004, a Comissão informou cada Estado-Membro sobre as observações do relatório específicas em relação a cada um deles. A Comissão também convidou os Estados-Membros a responderem a duas perguntas gerais relativas ao *Parecer n.º 2/2004 do Tribunal de Contas sobre o modelo de 'auditoria única' ('single audit')(e proposta para um quadro de controlo interno comunitário)*[2] (seguidamente designado pelo parecer QCIC).

O Regulamento Financeiro prevê que a Comissão transmita ao Tribunal de Contas, ao Conselho e ao Parlamento Europeu um resumo das respostas dos Estados-Membros antes de 15 de Fevereiro[3]. Devido à recepção tardia de determinadas respostas, bem como ao tempo necessário para a tradução das respostas e do próprio relatório, este prazo não foi respeitado. No entanto, a Comissão apresentou ao Conselho as principais conclusões extraídas das respostas, antes de o Conselho ter decidido quanto às suas recomendações ao Parlamento Europeu, por ocasião da quitação relativa a 2003[4].

19 Estados-Membros responderam tanto às duas perguntas gerais como às observações específicas que lhes diziam respeito. Outros três Estados-Membros responderam apenas às observações específicas.

O objectivo do actual relatório consiste em apresentar um resumo das respostas dos Estados-Membros. A Secção 2 resume as respostas às duas perguntas gerais e às observações específicas do Tribunal relativas aos Estados-Membros. A Secção 3 considera a questão dos erros mencionados na declaração de fiabilidade (DAS). A Secção 4 apresenta as conclusões.

2. SÍNTESE DAS RESPOSTAS DOS ESTADOS-MEMBROS

2.1. Opiniões dos Estados-Membros sobre um quadro de controlo interno comunitário

O Tribunal de Contas publicou o seu parecer QCIC em Abril de 2004, tendo exposto alguns princípios gerais para um quadro de controlo interno comunitário, *cf. Anexo I.* O Tribunal chamou a atenção para o parecer no âmbito da introdução geral ao *Relatório Anual 2003*[5]. A Comissão considera que este parecer constitui uma contribuição muito importante e valiosa para o debate sobre a forma de aperfeiçoar o quadro de controlo interno comunitário[6].

---

1 Cf. JO C 293 de 30.11.2004.

2 Cf. JO C 107 de 30.04.2004.

3 Cf. n.º 6 do artigo 143.º do *Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias,* Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, de 25 de Junho de 2002 (JO L 248 de 16.9.2002).

4 Carta de 15 de Fevereiro de 2005 do Vice-Presidente Siim Kallas ao Presidente do Conselho (ECOFIN) Jean-Claude Juncker.

5 Cf. ponto 0.5 do *Relatório Anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 2003*, JO C 293 de 30.11.2004.

6 O quadro de controlo interno comunitário é definido como todas as acções tidas em consideração pela Comissão na sua gestão dos riscos. Tal inclui, por exemplo, controlos internos dentro da própria Comissão, missões realizadas pela própria Comissão, missões confiadas a auditores externos, bem

Como os Estados-Membros estão envolvidos na gestão partilhada de cerca de 80% dos fundos da UE, a Comissão considerou que um seguimento adequado do parecer do Tribunal também se deveria basear em contributos dos Estados-Membros. Portanto, a Comissão convidou os Estados-Membros a responder a duas perguntas gerais relativas a questões suscitadas no parecer do Tribunal.

Pergunta n.º 1

No seu parecer n.º 2/2004 sobre o modelo de auditoria única, o Tribunal de Contas incluiu uma proposta para um quadro do controlo interno comunitário. O Tribunal propõe que, nos domínios de gestão partilhada, seja desenvolvida uma cadeia de tarefas e responsabilidades, que comece nos gestores directos de fundos (controlos primários) e termine na Comissão (controlos de supervisão), passando por uma função de controlo central nos Estados-Membros. Este modelo parte do pressuposto que cada nível pode confiar e utilizar, ou seja, pode ter acesso aos resultados dos outros organismos de controlo. De um modo geral, apoia este modelo baseado numa cadeia e apoiaria o seu desenvolvimento nos domínios em que ainda não existe? O que pode ser feito na prática para melhorar a coordenação dos controlos (por exemplo, apoia os "contratos de confiança" propostos pela Comissão no domínio dos fundos estruturais)?

19 Estados-Membros responderam à pergunta. Nenhum rejeita a ideia de um quadro de controlo interno comunitário, mas vários Estados-Membros exprimiram reservas e/ou apresentaram comentários:

- As **responsabilidades** de todos os intervenientes devem ser claramente definidas. A Comissão continuará a ser responsável pela execução do orçamento da UE nos termos do artigo 274.º do Tratado.
- Alguns Estados-Membros sublinham que de alguma forma **já existe um quadro de controlo interno.**
- Têm que existir **normas comuns de controlo financeiro e de auditoria interna** a todos os níveis para efeitos da cadeia de controlo**.** As referidas normas devem ser desenvolvidas no quadro de uma cooperação integral entre a Comissão e os Estados-Membros. Devem basear-se em normas internacionais já existentes. Alguns Estados-Membros mencionam os recursos próprios como uma área em que a Comissão e os Estados-Membros cooperam efectivamente em matéria de harmonização dos procedimentos de auditoria e de controlo.
- **Os custos e os benefícios** devem ser equilibrados de forma razoável. Quaisquer alterações ao quadro de controlo interno comunitário deve tornar o sistema mais simples e não aumentar a carga administrativa. Um Estado-Membro propõe que o orçamento da UE deve suportar os custos dos controlos dos Estados-Membros. Um outro Estado-Membro defende que o apoio às actividades de auditoria e de controlo no âmbito dos fundos estruturais e do Fundo de Coesão deve continuar a ser financiado no âmbito das medidas de assistência técnica. Um Estado-Membro assinala que são difíceis de obter estimativas precisas dos custos de controlo por

como o controlo interno e/ou sistemas de auditoria dos Estados-Membros e/ou das instituições nacionais de auditoria. Portanto, o quadro comunitário de controlo interno não inclui auditorias externas realizadas pelo Tribunal de Contas.

parte das autoridades nacionais, por causa do leque complexo de actividades de controlo previsto para um determinado tipo de despesas.

- Vários Estados-Membros dizem que têm que ser tidas em conta as **diferenças entre culturas e práticas administrativas nacionais.**
- Alguns Estados-Membros indicam que os **relatórios** devem ser harmonizados e postos em comum, ao passo que outros consideram que os relatórios dos organismos nacionais não podem ser considerados propriedade da União. Nalguns casos, os Estados-Membros prevêem problemas jurídicos se os referidos relatórios forem directamente acessíveis a outros níveis de controlo.
- Alguns Estados-Membros apontam que **a imprecisão da legislação e a falta de directrizes** estão na base de irregularidades.
- Por último, alguns Estados-Membros defendem que uma mudança no papel dos Estados-Membros no quadro de controlo interno deve ser contrabalançada por uma **abordagem relativa às actividades de auditoria e controlo do Tribunal de Contas e da Comissão** diferente, tendente, por exemplo, a reduzir as actividades de controlo nos Estados-Membros em geral e centrar as tarefas nas auditorias de sistemas em vez da realização de controlos no local.

Questão n.º 2

Até 2001, o Tribunal de Contas baseava as suas declarações de fiabilidade nos erros detectados numa amostra limitada de pagamentos imputados a um determinado exercício orçamental da UE, mas chegou à conclusão de que o número de irregularidades detectadas nos fundos geridos em parceria era demasiado elevado. Todavia, é inevitável um certo número de irregularidades, uma vez que os sistemas de controlo não se destinam a detectar todas as irregularidades nos pagamentos, mas sim a limitar os riscos para o orçamento comunitário:

- através de sanções dissuasivas, aplicadas sempre que forem detectadas irregularidades em 5% dos pedidos verificados no local, ao abrigo do sistema integrado de gestão e controlo no domínio da agricultura;

- através de recuperações num exercício orçamental posterior, sempre que for apresentado um pedido final no âmbito de uma subvenção, ou uma auditoria ex-post detectar uma irregularidade.

O Tribunal tende actualmente a basear a sua declaração de fiabilidade na avaliação dos sistemas de supervisão e controlo existentes para gerir o risco de irregularidades nos pedidos, em vez de a basear em erros específicos detectados aquando das suas auditorias.

Qual é a melhor forma de os Estados-Membros fornecerem provas de que os sistemas de supervisão e controlo existentes limitam razoavelmente os riscos de irregularidades no âmbito dos fundos comunitários?

19 Estados-Membros responderam à pergunta. O conteúdo das respostas varia, dado que alguns Estados-Membros descreveram o actual quadro de controlo neles vigente, ao passo que outros apresentaram comentários sobre o papel dos Estados-Membros em termos gerais.

Muito poucos Estados-Membros apresentaram ideias a um nível operacional sobre a forma como os Estados-Membros devem fornecer provas de que o risco de irregularidade para os fundos da UE se encontra dentro de limites razoáveis. Um

Estado-Membro propõe que cada Estado-Membro disponha de um organismo de coordenação central, que realize uma supervisão eficaz e constante. Um outro propõe a introdução do princípio de uma autoridade de auditoria para cada Estado-Membro. Um terceiro propõe que cada Estado-Membro transmita à Comissão um relatório anual e uma declaração baseados no mesmo modelo utilizado internamente pela Comissão.

Todos os Directores-Gerais da Comissão têm que apresentar um relatório anual de actividades e assinar todos os anos uma declaração que atesta que os fundos geridos pelos Directores-Gerais foram utilizados para os fins previstos e de acordo com os princípios da boa gestão financeira e que os procedimentos de controlo existentes dão as necessárias garantias relativamente à legalidade e regularidade das transacções subjacentes.

2.2. Opiniões dos Estados-Membros sobre observações específicas efectuadas pelo Tribunal de Contas

22 Estados-Membros responderam às observações específicas do Tribunal. Quase todos reagiram quanto à maioria das observações específicas em que se esperava uma resposta. Em mais de um em cada quatro casos, os Estados-Membros indicam que ora discordam das observações do Tribunal, ora consideram que a questão ainda está em aberto para discussão.

Os desacordos entre o Tribunal e os Estados-Membros variam quanto à sua natureza, mas entre as questões recorrentes encontram-se as seguintes: a) a elegibilidade das despesas, b) a estrutura dos controlos (isto é, métodos de amostragem, análise do risco e extrapolação) e c) o efeito estimado sobre o orçamento comunitário ao tomar em conta o facto de terem sido ou deverem ser efectuadas correcções em pagamentos posteriores.

Vários Estados-Membros assinalaram que o Tribunal não tomou as respectivas respostas em consideração no *Relatório Anual de 2003*. Dois consideram que não foram devidamente notificados das observações antes da sua publicação no *Relatório Anual 2003*.

Alguns assinalam que as observações do Tribunal se baseiam em verificações em transacções individuais, não revelando necessariamente irregularidades sistemáticas no âmbito, por exemplo, de um programa dos fundos estruturais. Um Estado-Membro sublinha que o actual procedimento torna impossível que os Estados-Membros tirem partido do exercício. Em contrapartida, o Tribunal deveria apresentar uma análise qualitativa dos sistemas que examinou, dado que o referido contributo será mais útil para os Estados-Membros.

Um outro propõe que o Tribunal inclua um breve resumo das recomendações específicas de acções de seguimento por parte da Comissão claramente identificadas, juntamente com a indicação dos respectivos prazos. Tal poderá reforçar a vertente plurianual do trabalho da Comissão e proporcionar uma base para relatórios subsequentes.

3. ERROS REFERIDOS NA DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE (DAS)

O Tribunal de Contas baseia a sua declaração de fiabilidade em quatro elementos:

- Análise do funcionamento dos sistemas e controlos de supervisão aplicados tanto ao nível das instituições comunitárias como nos Estados-Membros ou nos países terceiros;
- Exame de amostras de operações em cada domínio principal, mediante a realização de controlos até ao beneficiário final;
- Análise dos relatórios anuais de actividade e das declarações dos Directores-Gerais e dos procedimentos aplicados na respectiva elaboração;
- Caso necessário, exame dos trabalhos de outros auditores independentes sobre os procedimentos de gestão comunitária.

O Tribunal identifica os erros quando examina uma amostra de transacções (ponto b) acima). Alguns são atribuídos à própria Comissão, outros aos Estados-Membros. Os erros são classificados em materiais ou formais, tendo os erros materiais consequências financeiras directas e os erros formais não.

Cerca de um terço dos erros identificados pelo Tribunal em 2003 foram classificados como erros materiais. Destes, cerca de um em cada três correspondiam a casos com uma taxa de erro (isto é, o valor do erro em percentagem do montante total da transacção) inferior a 2%. Nos casos com taxas de erro superiores a 2%, mais de 2/3 foram atribuídos a domínios de gestão partilhada. Com base nas respostas recebidas, não é possível apresentar uma estimativa global do volume de erros que os Estados-Membros aceitam ou contestam. Contudo, a Comissão acompanha todos os erros detectados pelo Tribunal de Contas em cooperação com os Estados-Membros envolvidos. Quando as observações do Tribunal são confirmadas, procede-se às necessárias correcções financeiras e cobranças. Com base nos resultados até agora alcançados no acompanhamento, a análise da Comissão relativa aos erros indica que cerca de metade dos erros materiais com uma taxa de erro superior a 2% pode ser aceite. Quanto à restante metade, os erros ou são rejeitados ou ainda não é possível aceitar/rejeitar o erro, porque os casos ainda não foram encerrados.

Na grande maioria dos casos com erros aceites, a Comissão/Estados-Membros concordam com o Tribunal de Contas quanto ao montante que se considera estar errado. No entanto, note-se que o montante errado (em percentagem do montante total da transacção) encontra-se habitualmente na faixa inferior; portanto, em mais de 60% dos casos, o montante errado é inferior a 10% do montante total da transacção.

4. CONCLUSÃO

A Comissão regozija-se com as respostas dos Estados-Membros que, em muitos casos, são completas e englobantes.

O acompanhamento do *Relatório Anual* do Tribunal de Contas é importante, dado que os Estados-Membros não concordam em vários casos com as observações específicas do Tribunal. O exercício permite tanto aos Estados-Membros como à Comissão dispor de uma perspectiva global da posição dos Estados-Membros, tanto relativamente a essas observações como aos erros referidos na DAS. Uma análise desses erros indica que neste momento apenas podem ser aceites cerca de metade dos erros materiais com taxas de erro superiores a 2% identificados pelo Tribunal.

O exercício de 2003 também forneceu à Comissão importantes informações sobre as reacções preliminares dos Estados-Membros ao parecer QCIC do Tribunal de Contas. A questão é retomada na *Comunicação relativa a um roteiro para um*

quadro integrado de controlo interno (COM(2005) 252). As duas perguntas gerais constituíram uma inovação. Dados os resultados positivos, a Comissão pode retomar as referidas perguntas horizontais no exercício de 2004. A Comissão também continuará a envidar esforços, juntamente com o Tribunal de Contas, para garantir que os Estados-Membros possam mais facilmente identificar e emitir as suas observações em relação aos erros mencionados na DAS. A Comissão prosseguirá os esforços para garantir que as respostas dos Estados-Membros às observações do Tribunal sejam tomadas em conta no relatório anual do Tribunal e no processo de quitação, mas tem que reconhecer que tal é muitas vezes difícil devido aos prazos do procedimento.

ANEXO I

Princípios gerais para um quadro de controlo interno comunitário exposto pelo Tribunal no seu parecer n.º 2/2004

Objectivos	• Deve definir o âmbito, o objectivo, os intervenientes, os elementos constitutivos, as finalidades, os condicionalismos, o alcance e a metodologia. • Devem ser asseguradas acções correctivas completas e atempadas se surgirem erros nas transacções e deficiências nos sistemas.
Condições	• A União Europeia deve "apropriar-se" de todos os controlos, isto é, todos os resultados, documentos comprovativos, etc. devem estar disponíveis para os terceiros na cadeia de controlo. • A legislação deve ser simples e clara. • As penalidades e sanções devem cobrir todas as partes do orçamento.
Estrutura	• A nível do Estado-Membro, alguém tem que ser responsável por garantir que o trabalho de controlo realizado a nível local corresponde às normas e qualidade exigidas. • A Comissão tem que se assegurar que os níveis de controlo nos Estados-Membros (ou equivalentes) funcionam eficaz e devidamente. • Os pedidos de reembolso ou as declarações de custos devem ser acompanhados de certificados de auditoria provenientes de auditores externos independentes.
Aplicação	• A Comissão deve definir requisitos mínimos para os sistemas de controlo a todos os níveis. • Devem existir normas comuns de controlos. • Os resultados devem ser acessíveis num formato comum (talvez numa base de dados acessível a terceiros na cadeia de controlo). • Deve ser tratada a questão das vantagens e inconvenientes da amostragem baseada no risco em comparação com a amostragem aleatória. • Os beneficiários devem estar bem informados dos riscos em caso de falsas declarações.
Custos e benefícios	• Os custos dos Estados-Membros (ou dos organismos que efectuam controlos) devem ser suportados pelo orçamento da UE? • Os benefícios devem ser "medidos" através de estimativas de ilegalidades e de irregularidades. • Deve ser determinada uma solução de compromisso entre custos e benefícios (risco tolerável de erro/irregularidade). • Deve ser definido o risco tolerável, por exemplo, através da definição de taxas de erro aceitáveis e da intensidade de controlos.
Funções e responsabilidades	• A Comissão deve ser responsável pela promoção de sistemas de controlo interno em parceria com os Estados-Membros, isto é, deve definir características comuns do sistema, acompanhar os custos e avaliar os benefícios. • O Parlamento e o Conselho devem aprovar o balanço custo/benefício[7]. • O Tribunal de Contas deve proceder à auditoria dos sistemas de controlo interno na qualidade de auditor externo.

[7] A aprovação dos custos pode estar implícita ao aceitar uma certa percentagem de controlos.