Parlamento Europeu
2019-2024

Comissão do Controlo Orçamental

2022/2020(INI)

26.6.2023

PROJETO DE RELATÓRIO

sobre as possibilidades de melhorar a fiabilidade das auditorias e dos controlos realizados pelas autoridades nacionais no âmbito da gestão partilhada (2022/2020(INI))

Comissão do Controlo Orçamental

Relatora: Monika Hohlmeier

ÍNDICE

Página

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU 3

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

sobre as possibilidades de melhorar a fiabilidade das auditorias e dos controlos realizados pelas autoridades nacionais no âmbito da gestão partilhada (2022/2020(INI))

O Parlamento Europeu,

– Tendo em conta o Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, que altera os Regulamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 e (UE) n.º 283/2014, e a Decisão n.º 541/2014/UE, e revoga o Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 (Regulamento Financeiro)[1], e a comunicação da Comissão, de 16 de maio de 2022, relativa a uma proposta de revisão do Regulamento Financeiro (COM(2022)0223),

– Tendo em conta o seu projeto de posição sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União,

– Tendo em conta o Regulamento (UE) 2021/2116 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 2 de dezembro de 2021, relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da política agrícola comum e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1306/2013[2],

– Tendo em conta o Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu Mais, ao Fundo de Coesão, ao Fundo para uma Transição Justa e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura e regras financeiras aplicáveis a esses fundos e ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, ao Fundo para a Segurança Interna e ao Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos[3],

– Tendo em conta o Relatório Anual sobre a execução do orçamento da UE relativo ao exercício de 2021, do Tribunal de Contas Europeu,

– Tendo em conta o estudo intitulado «Research for REGI Committee – Gold-Plating in the European Structural and Investment Funds» (Investigação para a Comissão REGI – Sobrerregulação nos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento), publicado pela Direção-Geral das Políticas Internas, em 16 de janeiro de 2017[4],

---

[1] JO L 193 de 30.7.2018, p. 1.
[2] JO L 435 de 6.12.2021, p. 187.
[3] JO L 231 de 30.6.2021, p.159.
[4] Estudo – «Research for REGI Committee – Gold-Plating in the European Structural and Investment Funds» (Investigação para a Comissão REGI – Sobrerregulação nos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento), Direção-Geral das Políticas Internas – Departamento Temático B – Políticas Estruturais e de Coesão,16 de

– Tendo em conta o estudo, solicitado pela Comissão do Controlo Orçamental, intitulado «Single audit approach – Root causes of the weaknesses in the work of the Member States' managing and audit authorities» (Abordagem de auditoria única — causas profundas das insuficiências no trabalho das autoridades de gestão e de auditoria dos Estados-Membros), publicado pela Direção-Geral das Políticas Internas, em 30 de abril de 2022[5],

– Tendo em conta as suas anteriores decisões e resoluções sobre a quitação à Comissão pelos exercícios de 2019, 2020, 2021 e 2022[6],

– Tendo em conta o artigo 54.º do seu Regimento,

– Tendo em conta o parecer da Comissão da Agricultura e do Desenvolvimento Rural,

– Tendo em conta o relatório da Comissão do Controlo Orçamental (A9-0000/2023),

A. Considerando que o artigo 317.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia estabelece que «a regulamentação prevê as obrigações de controlo e de auditoria dos Estados-Membros na execução do orçamento, bem como as responsabilidades que delas decorrem»;

B. Considerando que o artigo 127.º[7] do Regulamento Financeiro («auditorias independentes») define o conceito de recurso mútuo a auditorias para todas as intervenções financiadas por fundos da UE; salienta que o artigo em questão constitui a base que permite o recurso, pelos auditores, a anteriores trabalhos de auditoria, sempre que estes trabalhos tenham sido realizados em conformidade com as regras da UE, as normas internacionais aplicáveis e por um auditor independente; sublinha que o princípio da auditoria única visa evitar uma duplicação do trabalho de auditoria, reduzindo os custos globais das atividades de auditoria e diminuindo os encargos administrativos para as entidades auditadas;

C. Considerando que, em conformidade com o artigo 247.º do Regulamento Financeiro, a Comissão tem de incluir, no seu relatório anual de gestão e desempenho, uma estimativa do nível de erro nas despesas da União que se baseie numa metodologia coerente;

D. Considerando que o artigo 69.º do Regulamento Disposições Comuns impõe aos Estados-Membros a obrigação de disporem de sistemas de gestão e de controlo dos seus programas e de tomarem, a pedido da Comissão, as medidas necessárias para assegurar

---

janeiro de 2017.

[5] Estudo – «Single audit approach – Root causes of the weaknesses in the work of the Member States' managing and audit authorities» (Abordagem de auditoria única — causas profundas das insuficiências no trabalho das autoridades de gestão e de auditoria dos Estados-Membros), Parlamento Europeu, Departamento Temático D, Assuntos Orçamentais, 30 de abril de 2022.

[6] Textos aprovados, P9_TA(2020)0114, P9_TA(2021)0164, P9_TA(2022)0144, P9_TA(2023)0137.

[7] Artigo 127.º: **«Auditorias independentes** Sem prejuízo das possibilidades existentes de realizar novas auditorias, caso tenha sido realizada, por um auditor independente, com base em normas de auditoria internacionalmente aceites, uma auditoria às demonstrações financeiras e aos relatórios sobre a utilização de uma contribuição da União que forneça uma garantia razoável, essa auditoria constitui a base da garantia global, tal como previsto mais pormenorizadamente, se for caso disso, nas regras setoriais, desde que haja provas suficientes da independência e da competência do auditor. Para esse efeito, o relatório do auditor independente e a respetiva documentação de auditoria são postos, a pedido, à disposição do Parlamento Europeu, da Comissão, do Tribunal de Contas e das autoridades de auditoria dos Estados-Membros.»

o bom funcionamento dos seus sistemas de gestão e de controlo, nomeadamente a realização de auditorias, em que a Comissão ou os seus representantes podem participar, bem como a obrigação de garantirem a conservação de todos os documentos necessários para a pista de auditoria;

Causas profundas que afetam a gestão, o controlo e a auditoria das despesas da UE no âmbito da gestão partilhada

1. Salienta que a complexidade das regras relativas aos fundos da UE, juntamente com as frequentes alterações da regulamentação entre os períodos de programação, é suscetível de conduzir a insegurança jurídica ou a problemas de conformidade, bem como a interpretações erróneas e a lacunas na aplicação, o que dá azo a um risco de erros mais elevado; lamenta que as orientações da Comissão sejam muitas vezes muito teóricas, demasiado pormenorizadas, tecnocráticas, permitindo interpretações divergentes (por exemplo, no que diz respeito aos conflitos de interesses), o que leva as autoridades do programa a responderem à incerteza e aos riscos percebidos, maximizando as medidas de salvaguarda ou criando medidas de evasão; salienta que estas medidas reforçam as práticas[8] de sobrerregulação ou a permanente mudança das normas de aplicação; lamenta que estas circunstâncias, que criam encargos administrativos desnecessários, sejam suscetíveis de ter repercussões negativas no nível de atratividade dos fundos da UE para potenciais beneficiários nos Estados-Membros; salienta que, embora imbuídas das melhores intenções de cumprir a regulamentação da UE, as autoridades de gestão correm o risco de cometer erros em resultado de regras complexas e pouco claras, o que, para as partes interessadas, pode também conduzir a um certo grau de frustração;

2. Reitera que, no domínio do direito, a tradução é um procedimento complexo e exigente que acrescenta um nível adicional de dificuldade de interpretação, uma vez que a tradução jurídica tem de ser exata e transpor as mesmas ideias expressas no texto original, e que os termos jurídicos refletem conceitos jurídicos que variam entre os diferentes sistemas jurídicos, nomeadamente nos domínios da gestão, do controlo e da auditoria, que podem ser muito técnicos;

3. Recorda as observações da autoridade de quitação no que diz respeito à execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, bem como à participação dos órgãos de poder local e regional e de outras partes interessadas, que não estiveram suficientemente envolvidas na criação dos programas nacionais;

4. Salienta que os erros e irregularidades devem, antes de mais, ser detetados e corrigidos pelas autoridades de gestão; recorda que o Tribunal de Contas Europeu (TCE) concluiu que, no âmbito da execução da política de coesão[9], as verificações realizadas pelas autoridades de gestão ainda são parcialmente ineficazes na prevenção ou deteção de irregularidades nas despesas declaradas pelos beneficiários;

5. Insiste em que os organismos de auditoria dos Estados-Membros têm de cumprir as normas internacionalmente aceites em matéria de auditorias; afirma que a não observância das referidas normas pode comprometer a fiabilidade e a qualidade do

[8] Entende-se por sobrerregulação as normas e obrigações regulamentares adicionais que vão além dos requisitos estabelecidos a nível da UE e que tornam a execução dos fundos da UE mais dispendiosa e onerosa para os organismos e beneficiários do programa.
[9] Relatório Anual sobre a execução do orçamento da UE relativo ao exercício de 2021, p. 160.

trabalho de auditoria e, por conseguinte, pôr em perigo a abordagem de auditoria única; observa, a este respeito, que o TCE identificou repetidamente deficiências no âmbito, na qualidade, na documentação e na comunicação de informações do trabalho realizado por determinadas autoridades nacionais de auditoria[10]; considera que as insuficiências detetadas no trabalho de várias autoridades de auditoria abrangidas pela amostra limitam atualmente a confiança que nele pode ser depositada; salienta a importância de os Estados-Membros disporem de um quadro básico com responsabilidades claras e pormenorizadas para garantir a qualidade das auditorias, a fim de evitar uma má interpretação das regras da UE; insiste em que, nos casos em que as autoridades de auditoria estiverem a trabalhar de modo eficaz e no respeito das normas internacionais, convém evitar a duplicação das auditorias, a fim de reduzir os encargos burocráticos e de utilizar de forma eficiente as capacidades de auditoria;

6. Salienta que, para realizar verificações e auditorias de programas financiados com fundos da UE, é essencial dispor de recursos humanos competentes com experiência adequada e memória institucional a diferentes níveis; lamenta que a falta dos recursos necessários, nomeadamente de recursos de formação para o exercício de funções de controlo, seja um fator que se repercute sobre a capacidade das autoridades de gestão (no âmbito da política de coesão) e dos organismos pagadores (no âmbito da política agrícola comum) para realizarem controlos e verificações eficazes e exaustivos das despesas[11]; recorda, neste contexto, a necessidade de melhorar os métodos e a execução da assistência técnica que a Comissão pode prestar às autoridades dos Estados-Membros;

7. Sublinha que a independência dos organismos de auditoria e de outros organismos que gerem fundos nos Estados-Membros é um requisito fundamental para a fiabilidade e a qualidade dos resultados da auditoria; recorda que, em alguns Estados-Membros, os organismos estatais com funções de supervisão se viram confrontados com nomeações arbitrárias, o que deu azo a dúvidas quanto à sua imparcialidade na deteção e denúncia de casos de corrupção; salienta que as lacunas dos mecanismos de supervisão independentes e as interligações ilegais entre as estruturas políticas e oligárquicas nos domínios económico e social propiciam a corrupção[12];

8. Reitera a sua preocupação com as diferenças existentes entre os métodos de cálculo dos erros do TCE e os da Comissão, o que cria confusão e reduz a sensibilidade para a premência da necessidade de combater as causas profundas dos erros; salienta que nem todos os domínio de despesa apresentam estas divergências; realça a necessidade de uma cobertura de auditoria que permita uma amostra estatística representativa, à altura do elevado grau de confiança necessário para que o trabalho de auditoria conduza a conclusões fiáveis; insta a Comissão a melhorar a sua metodologia e a cooperar com o TCE tendo em vista uma maior harmonização, a fim de apresentar números mais comparáveis, bem como a continuar a seguir uma abordagem baseada no risco, caso sejam detetadas lacunas graves em determinados Estados-Membros ou setores;

Recomendações sobre as possibilidades de melhorar a fiabilidade das auditorias e dos

[10] Relatório Anual sobre a execução do orçamento da UE relativo ao exercício de 2021, p. 163-168.
[11] «Single audit approach – Root causes of the weaknesses in the work of the Member States' managing and audit authorities» (Abordagem de auditoria única — causas profundas das insuficiências no trabalho das autoridades de gestão e de auditoria dos Estados-Membros), p. 57.
[12] https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf.

controlos no âmbito da gestão partilhada

9. Insta a Comissão a continuar a identificar formas de ajudar os Estados-Membros a transpor as diretivas, emitir orientações e aplicar os fundos da UE, tendo em conta a interação entre as regras da UE e a legislação nacional; recorda, neste contexto, a importância de efetuar avaliações de impacto, avaliações e balanços de qualidade rigorosos para determinar se a legislação e os programas de despesas da UE são adequados à sua finalidade; salienta a necessidade de a Comissão abordar rapidamente as sobreposições, incoerências e deficiências regulamentares identificadas durante os balanços de qualidade, tendo em conta as experiências a nível nacional e/ou regional, e de tomar medidas adequadas para assegurar a eficácia, a pertinência e a coerência dos programas da UE;

10. Insta a Comissão a reduzir a sobrerregulação, por um lado, e a aplicação ou transposição atrasadas, fragmentadas ou incompletas da legislação europeia, por outro, uma vez que tal perturba a harmonização e conduz a distorções na UE, com a aplicação de normas contraditórias na utilização dos fundos europeus;

11. Critica o facto de cada vez mais propostas legislativas carecerem de uma avaliação de impacto exaustiva que conte com a participação de todas as partes interessadas, bem como de uma análise financeira e orçamental clara; insta a Comissão a atribuir maior importância à qualidade do trabalho legislativo e a adotar uma abordagem realista no que diz respeito às consequências administrativas, financeiras e orçamentais;

12. Insta a Comissão a reforçar a cooperação com os Estados-Membros, em particular quando se trata de evitar erros de tradução suscetíveis de dificultar a interpretação uniforme do direito da UE ou de impor encargos administrativos adicionais às autoridades nacionais na interpretação e aplicação das disposições pertinentes, de modo a que estas não se vejam obrigadas a recorrer a versões existentes noutras línguas oficiais[13]; salienta que a Comissão deve assegurar uma aplicação horizontal das normas de auditoria em todos os Estados-Membros, a fim de evitar diferentes níveis de controlo e aplicação; propõe que a Comissão desenvolva uma metodologia de auditoria simplificada para as autoridades que tenham sistematicamente um bom desempenho e sigam todas as recomendações da Comissão;

13. Solicita à Comissão e aos Estados-Membros que, na execução dos programas da UE, tenham sempre em conta as necessidades e a experiência dos órgãos de poder local e regional envolvidos na execução dos fundos, tanto no que diz respeito à sua capacidade administrativa como à adequação dos procedimentos operacionais e de auditoria que têm de aplicar;

14. Considera que a digitalização e a adoção de ferramentas informáticas mais sofisticadas melhorariam a gestão, o controlo e a auditoria dos fundos da UE e poderiam contribuir para reduzir substancialmente a burocracia; considera que a digitalização permite aceder, aquando das atividades de verificação, com maior facilidade e rapidez aos dados importantes e assim reduzir o número de controlos; salienta, no entanto, que nenhum sistema informático jamais poderia substituir por completo o fator humano; insiste em que o pessoal com formação adequada continue a desempenhar um papel importante no sistema de gestão e controlo dos fundos da UE; insta os Estados-Membros a

[13] Acórdão do Tribunal Geral de 12 de março de 2019, Itália/Comissão, T-135/15, ECLI:EU:T:2019:155.

melhorarem a digitalização do trabalho administrativo tendo em vista a uma abordagem harmonizada e a assegurarem a formação adequada do pessoal envolvido na execução dos fundos da UE, bem como no controlo e nas auditorias, para que estas pessoas possam compreender plenamente as capacidades das ferramentas informáticas, ficar a saber o que esperar em termos de resultados produzidos e compreender o seu papel no processo de tomada de decisões;

15. Sublinha que, no caso dos instrumentos financeiros híbridos, quando se utiliza «financiamento não associado aos custos» e os pagamentos estão subordinados ao cumprimento de marcos, metas e outros indicadores de desempenho, são necessárias novas metodologias e abordagens de auditoria, bem como flexibilidade, para que as autoridades de auditoria e a Comissão verifiquem a legalidade das despesas;

16. Insiste em que a boa colaboração e o retorno de informação entre as autoridades de gestão e de auditoria e a Comissão constituem mais um fator importante para a eficácia do quadro de garantia e controlo; insta a Comissão a promover de forma pró-ativa uma boa comunicação entre as autoridades de auditoria e as autoridades de gestão do programa;

17. Recorda que o seu projeto de posição sobre a proposta da Comissão de um regulamento relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União foi muito mais longe, instando a Comissão a criar um sistema obrigatório único e interoperável de comunicação e acompanhamento, que permitisse o registo e o armazenamento eletrónicos, também em formato agregado, de dados sobre os beneficiários do financiamento da União, nomeadamente os seus beneficiários efetivos, através do qual fosse possível disponibilizar dados para efeitos de exploração desses dados e classificação dos riscos, e que garantisse que os indicadores utilizados pelo sistema fossem fiáveis, objetivos, dentro dos limites do necessário para a avaliação dos riscos;

18. Congratula-se com a utilização de imagens de satélite e de novas tecnologias de imagem para monitorizar a política agrícola comum, permitindo observar de forma regular a atividade agrícola de toda uma população de beneficiários; reconhece que, desde 2018, os organismos pagadores dos Estados-Membros podem realizar «controlos por monitorização» e utilizar processos automatizados baseados nos dados de satélite Sentinel do programa Copernicus da UE, a fim de verificar o cumprimento de determinadas regras da política agrícola comum; incentiva a Comissão a continuar a promover a sua utilização, uma vez que têm potencial para reduzir os encargos administrativos, melhorar a relação custo-eficácia, contribuir para identificar sinais de alerta quanto a fraude potencial e garantir uma abordagem harmonizada;

°

° °

19. Encarrega a sua Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho e à Comissão.