

# Documento de análise

# 03

PT

**Panorâmica do quadro  
de garantia e dos  
principais fatores que  
contribuíram para os  
erros nas despesas da  
coesão no período  
de 2014-2020**



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU

2024

# Índice

	Pontos
<b>Síntese</b>	I-XII
<b>Introdução</b>	01-21
<b>Informações de contexto sobre a política de coesão</b>	01-07
Política de coesão: objetivos e fundos de apoio	01-02
As despesas da coesão representam mais de um terço do orçamento da UE	03-05
Diferentes períodos de sobreposição de despesas da coesão	06-07
<b>O quadro de garantia da política de coesão</b>	08-21
As autoridades dos Estados-Membros devem fornecer à Comissão garantias sobre a regularidade das despesas da coesão	08-09
A Comissão introduziu o método de "auditoria única" para as despesas da política de coesão em 2007	10-12
Para o período de 2014-2020, foi introduzido o conceito de exercício contabilístico e um sistema de liquidação anual das despesas	13-16
A Comissão dá garantias sobre a regularidade das despesas nos seus relatórios anuais de atividades	17-18
Desde 2017, o método de auditoria do Tribunal tem em conta as alterações do quadro regulamentar para o período de 2014-2020	19-21
<b>Âmbito e método</b>	22-28
<b>Avaliação global do Tribunal sobre a regularidade das despesas da coesão</b>	29-46
<b>O nível de erro nas despesas da coesão no período de 2014-2020 foi inferior ao do período de 2007-2013, mas continuou a ser significativo</b>	30-33
<b>A maioria das autoridades de auditoria comunicou níveis de erro inferiores ao limiar de materialidade entre 2017 e 2022</b>	34-37
<b>Desde 2018, a "taxa máxima" da Comissão indica erros materiais nas despesas da coesão</b>	38-42
<b>As estimativas de erro da Comissão e das autoridades de auditoria centram-se nas correções financeiras</b>	43-46

<b>Constatações do Tribunal quanto à fiabilidade do trabalho dos principais intervenientes no sistema de controlo da política de coesão</b>	<b>47-69</b>
<b>Os controlos de primeiro nível efetuados pelas autoridades de gestão não são suficientemente eficazes para garantir a regularidade das despesas da coesão</b>	<b>48-49</b>
<b>As autoridades de auditoria constituem uma segunda linha de defesa essencial, mas nem sempre são totalmente eficazes na deteção de despesas irregulares</b>	<b>50-64</b>
Tendo em conta os erros adicionais detetados pelo Tribunal, cerca de metade dos pacotes de garantia auditados tem uma taxa de erro residual superior a 2%	<b>51-53</b>
Não existe "margem de segurança" para erros adicionais quando as autoridades de auditoria comunicam uma taxa de erro residual de 2%	<b>54-55</b>
As insuficiências no trabalho das autoridades de auditoria reduzem o grau de confiança da Comissão	<b>56-64</b>
<b>A Comissão verifica as contas anuais, mas os seus controlos para detetar erros adicionais apresentam limitações</b>	<b>65-69</b>
As análises documentais não estão concebidas para detetar despesas inelegíveis adicionais	<b>65-66</b>
As auditorias de conformidade da Comissão têm um claro valor acrescentado, mas são em número reduzido	<b>67-69</b>
<b>Tipos de erros e onde ocorrem</b>	<b>70-93</b>
<b>Algumas categorias de erros são mais frequentes nas despesas da coesão do que outras</b>	<b>71-82</b>
As despesas inelegíveis representam a maioria dos erros, tanto em termos de quantidade como de impacto financeiro	<b>72-75</b>
As autoridades de auditoria detetam mais erros em matéria de contratação pública do que no período de 2007-2013	<b>76-79</b>
Os erros relativos a projetos inelegíveis e auxílios estatais são em número reduzido, mas constituem uma parte significativa do nível de erro estimado pelo Tribunal	<b>80-82</b>

<b>A maioria dos Estados-Membros que recebem a maior parte dos fundos da coesão tem níveis significativos de erros, mas o quadro de garantia é aplicado de formas diferentes</b>	<b>83-93</b>
Os resultados do Tribunal entre 2017 e 2022 indicam um nível significativo de erros na maioria dos Estados-Membros que recebem a maior parte dos fundos da coesão	<b>84-85</b>
Os Estados-Membros variam quanto à eficácia com que detetam as despesas irregulares	<b>86-89</b>
O novo cálculo da Comissão resulta numa taxa de erro residual acima do limiar de materialidade de 2% mais frequentemente nuns Estados-Membros do que noutros	<b>90-93</b>
<b>Causas profundas dos erros ao nível nacional</b>	<b>94-114</b>
<b>Os problemas administrativos das autoridades dos Estados-Membros representaram quase metade dos erros adicionais</b>	<b>97-102</b>
Mais de um terço dos erros adicionais detetados pelo Tribunal poderia ter sido evitado pelas autoridades de gestão	<b>98-100</b>
As autoridades de auditoria efetuaram avaliações inadequadas em alguns casos	<b>101-102</b>
<b>Falta de diligência ou (suspeita de) incumprimento intencional das regras pelos beneficiários representou mais de um quarto dos erros detetados</b>	<b>103-107</b>
<b>As diferenças na interpretação dos requisitos jurídicos representaram mais um quarto dos erros detetados</b>	<b>108-114</b>
O quadro organizacional dos Estados-Membros tem impacto na sua capacidade de evitar e detetar erros	<b>111-114</b>
<b>Prevenção e correção dos erros pela Comissão</b>	<b>115-136</b>
<b>A simplificação do quadro regulamentar da política de coesão não alcançou até à data os resultados pretendidos</b>	<b>116-117</b>
<b>As operações que utilizam opções de custos simplificados são menos propensas a erros, mas não são utilizadas em todos os casos</b>	<b>118-122</b>
<b>A retenção de pagamentos intercalares pode ser eficaz, mas é prejudicada pela disponibilização do saldo anual remanescente antes dos controlos de regularidade</b>	<b>123-126</b>

**As correções financeiras efetuadas até à data não resultaram em qualquer perda direta de financiamento para os Estados-Membros em causa** 127-136

A conclusão de um procedimento de correção financeira contra um Estado-Membro pode demorar até 20 meses 128-133

De acordo com informações da Comissão, os controlos ao nível da UE resultaram em 620 milhões de euros de correções financeiras adicionais até ao final de 2022 134-135

Até à data, não foram aplicadas correções financeiras líquidas para o período de 2014-2020 136

**Próximas etapas** 137-148

**O arranque tardio dos programas de 2014-2020 e o financiamento adicional aumentaram a pressão para absorver os fundos em alguns Estados-Membros** 138-145

**Não existe um requisito jurídico de confirmação da regularidade das despesas para o período no seu conjunto no âmbito da aceitação final** 146-148

**Observações finais** 149-162

## **Anexos**

**Anexo I – Síntese das funções e responsabilidades das autoridades dos Estados-Membros e da Comissão**

**Anexo II – Cronologia dos exercícios contabilísticos e prazos para apresentação de relatórios**

**Anexo III – Síntese da amostra do TCE por Estado-Membro (2017-2022)**

**Anexo IV – Síntese das autoridades de auditoria que comunicaram irregularidades entre 2018 e 2022**

**Anexo V – Relatórios pertinentes do Tribunal**

**Siglas e acrónimos**

**Glossário**

**Equipa do TCE**

## Síntese

**I** A política de coesão é um domínio de despesas importante, representando mais de um terço do orçamento da UE para o período de 2014-2020. Ao longo dos anos, tem sido também o domínio que mais contribui para a taxa de erro global no âmbito da Declaração de Fiabilidade do Tribunal. Trata-se sobretudo de pagamentos baseados em reembolsos, que o Tribunal considera serem de risco elevado.

**II** O presente documento de análise baseia-se nos trabalhos de auditoria anteriores do Tribunal relativos ao período de despesas da coesão de 2014-2020 e em informações publicadas pela Comissão. Apresenta uma panorâmica plurianual dos resultados das auditorias do Tribunal, incluindo uma avaliação das questões de gestão e de controlo, as causas profundas dos erros assinaladas e as avaliações anteriores do Tribunal sobre as medidas aplicadas pela Comissão para evitar e corrigir os erros e diminuir a taxa de erro. São também fornecidas, sempre que possível, informações específicas por país. Com o presente documento de análise, o Tribunal pretende contribuir para reforçar o modelo de garantia e fornecer informações para a elaboração da proposta legislativa relativa à política de coesão no período pós-2027.

**III** Globalmente, a análise do Tribunal revela que o quadro de garantia para a política de coesão ajudou a reduzir o nível global de erros desde 2007, mas não foi eficaz para o fazer descer abaixo do limiar de materialidade de 2% fixado nas regras. Os resultados das auditorias relativas a este período revelam sistematicamente níveis de erro superiores ao limiar de materialidade de 2%, tanto anualmente como numa perspetiva plurianual. O Tribunal considera que a Comissão subestima o nível de erro, embora concorde com a conclusão global do Tribunal de que as despesas da coesão estão materialmente afetadas por erros. Esta situação mostra que há margem para todos os principais intervenientes melhorarem a forma como aplicam o modelo de garantia.

**IV** As autoridades de gestão, enquanto primeira linha de defesa no modelo de garantia, desempenham um papel fundamental nos Estados-Membros para assegurar a regularidade das despesas da coesão. No entanto, os seus controlos ainda não atenuam suficientemente o elevado risco intrínseco de erro nestas despesas. Cerca de metade dos erros adicionais comunicados pelo Tribunal para o período de 2014-2020 podem ser atribuídos a atos ou omissões das autoridades de gestão. Estes erros são adicionais aos que foram detetados e corrigidos pelas autoridades de auditoria em controlos ou auditorias anteriores.

**V** As autoridades de auditoria dos Estados-Membros representam a segunda linha de defesa, em conformidade com o princípio da "auditoria única". O Tribunal notou melhorias na capacidade destas autoridades para detetarem irregularidades em matéria de contratação pública, mas ainda precisam de melhorar a capacidade de deteção de outros tipos de erros. O Tribunal encontrou erros que estas autoridades deveriam ter detetado. Entre 2017 e 2022, encontrou erros adicionais em 51 dos 87 pacotes de garantia auditados pelo menos uma vez, o que elevou a taxa de erro comunicada acima do limiar de materialidade para uma parte significativa das despesas certificadas perante a Comissão. Detetou igualmente lacunas no planeamento e na preparação do trabalho de auditoria, na qualidade do próprio trabalho de auditoria e na documentação desse trabalho. Estas afetaram mais de metade das operações auditadas, o que reduz a confiança que a Comissão pode depositar neste trabalho.

**VI** A Comissão examina os resultados das auditorias comunicados pelas autoridades de auditoria através de análises documentais e realiza auditorias de conformidade em função dos riscos. As análises documentais têm limitações intrínsecas, na medida em que não se destinam a detetar despesas irregulares que não foram assinaladas pelos Estados-Membros. As auditorias de conformidade são eficazes, mas em número reduzido.

**VII** As despesas e os projetos inelegíveis foram o tipo de erro predominante, seguidos do incumprimento das regras em matéria de auxílios estatais e das regras da UE e nacionais relativas à contratação pública. No seu relatório anual relativo a 2022, o Tribunal recomendou que a Comissão (em última instância, a responsável pela execução do orçamento da UE) tomasse medidas específicas para atenuar os tipos de erros recorrentes, a fim de reduzir a sua ocorrência e impacto, e complementasse as suas ações para melhorar a administração pelas autoridades dos Estados-Membros.

**VIII** Os resultados da auditoria do Tribunal indicam um nível de erro superior ao limiar de materialidade na maioria dos Estados-Membros que recebem a maior parte dos fundos da coesão. Nove Estados-Membros, responsáveis por 76% das despesas da coesão, representaram 91% do nível de erro estimado para o período de 2014-2020. A análise revelou igualmente que tanto o Tribunal como a Comissão reavaliaram frequentemente os pacotes de garantia de alguns Estados-Membros como tendo taxas de erro superiores ao limiar de materialidade. Nestes casos, existe uma necessidade específica de reforçar as capacidades de deteção das autoridades de auditoria.

**IX** Além disso, o Tribunal assinalou três causas profundas principais dos erros: questões relacionadas com uma administração inadequada por parte das autoridades dos Estados-Membros; questões relacionadas com negligência ou (suspeita de) incumprimento intencional; e questões relacionadas com o quadro regulamentar ao nível do beneficiário. Metade dos erros adicionais que o Tribunal detetou enquadrava-se na categoria de administração inadequada e surgia em decisões e verificações incorretas por parte das autoridades de gestão e em insuficiências no trabalho das autoridades de auditoria.

**X** O quadro de garantia para o período de 2014-2020 prevê diferentes formas de a Comissão salvaguardar o orçamento da UE. Contudo, os montantes retidos nos pagamentos intercalares são disponibilizados antes de a Comissão conseguir analisar todas as questões de legalidade e regularidade. A Comissão recorre também a correções financeiras nos casos em que considera existirem deficiências graves no sistema de gestão e controlo de um programa. No entanto, até agora, ainda não aplicou correções financeiras líquidas que resultassem numa perda direta de financiamento para o Estado-Membro em causa. Estes instrumentos têm, portanto, insuficiências de conceção e aplicação. Neste contexto, o Tribunal considera que é necessária uma maior intervenção da Comissão para reforçar a forma como é aplicado o quadro de garantia para as despesas da coesão de 2021-2027.

**XI** Os Estados-Membros terão até meados de 2025 para apresentar os seus pedidos de pagamento final para os programas de 2014-2020. A pressão para absorver o financiamento disponível da UE representa um risco adicional para a boa realização de despesas regulares. A flexibilidade proporcionada para fazer face à pandemia de COVID-19, incluindo, em especial, a possibilidade de financiamento temporário da UE a 100%, ajudou a compensar a lenta absorção nos anos anteriores. No entanto, esta supressão temporária do requisito de cofinanciamento nacional ou privado dos programas pode desincentivar os controlos dos Estados-Membros e, assim, exacerbar o risco de o dinheiro não ser bem gasto. Tendo em conta o encerramento dos programas de 2014-2020 em 2025, e a sobreposição com a execução dos programas de 2021-2027, o risco de irregularidades continua elevado.

**XII** Os resultados das auditorias dos últimos seis anos, combinados com os resultados das autoridades de auditoria e da Comissão, salientaram a necessidade de reforçar o modo de aplicação do quadro de garantia para as despesas da coesão de 2021-2027. Este processo deve ser orientado pela Comissão, uma vez que esta é, em última instância, a responsável pela execução do orçamento da UE.

# Introdução

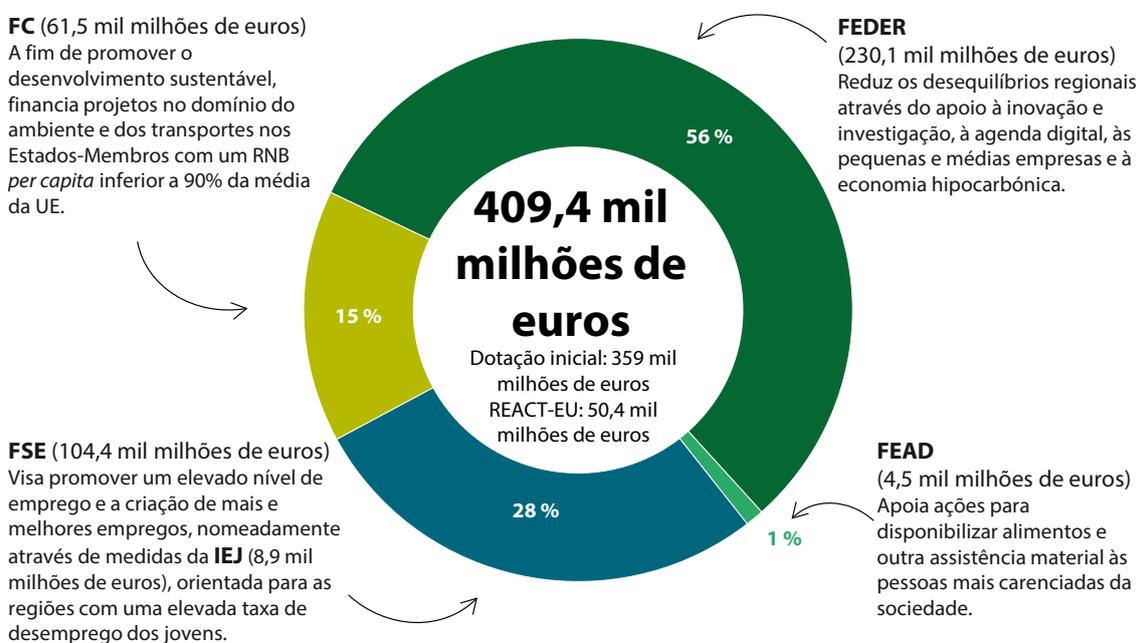
## Informações de contexto sobre a política de coesão

### Política de coesão: objetivos e fundos de apoio

**01** A política de coesão promove o desenvolvimento da UE através de medidas destinadas a reforçar a sua coesão económica, social e territorial e a reduzir as disparidades entre regiões<sup>1</sup>.

**02** O apoio financeiro é concedido através de três fundos principais: o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo de Coesão (FC) e o Fundo Social Europeu (FSE), que, por sua vez, é complementado pela Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ) e pelo Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAD) (ver *figura 1*).

**Figura 1 – Fundos de apoio à política de coesão para o período de 2014-2020**



Fonte: TCE.

<sup>1</sup> Artigo 174º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

## As despesas da coesão representam mais de um terço do orçamento da UE

**03** O apoio do Fundo de Coesão é concedido ao abrigo da sub-rubrica 1b ("Coesão económica, social e territorial") do quadro financeiro plurianual (QFP) para 2014-2020. Ascendeu a 359 mil milhões de euros (incluindo o Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas)<sup>2</sup>, representando mais de um terço (34%) do orçamento da UE. Durante o período de 2021-2027, as despesas da política de coesão estão incluídas na rubrica 2 do QFP "Coesão, resiliência e valores" que, em 2021, representou a maior parte do orçamento da UE (41,7%).

**04** Ao longo dos anos, tem sido também o domínio que mais contribui para a taxa de erro global<sup>3</sup> no âmbito da Declaração de Fiabilidade do Tribunal. Trata-se sobretudo de pagamentos baseados em reembolsos, que o Tribunal considera serem de risco elevado e que representaram 66% da população de auditoria em 2022<sup>4</sup>. Para obterem estes reembolsos, os beneficiários têm de apresentar pedidos de reembolso dos custos elegíveis suportados e os respetivos comprovativos. Ao fazê-lo, devem muitas vezes seguir regras complexas relativamente ao que podem declarar (elegibilidade) e à forma como devem efetuar os custos (regras relativas à contratação pública ou aos auxílios estatais).

**05** O financiamento da política de coesão exige geralmente o cofinanciamento pelos Estados-Membros, que se destina a garantir que o dinheiro é bem gasto<sup>5</sup>. Em resposta à pandemia de COVID-19, em dezembro de 2020, a Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa (REACT-EU) concedeu aos Estados-Membros 50,4 mil milhões de euros de financiamento adicional para além dos fundos da política de coesão de 2014-2020<sup>6</sup>. Ao mesmo tempo, nos exercícios contabilísticos de 2020-2021 e 2021-2022, as despesas declaradas podiam ser reembolsadas pelo orçamento da UE, sem necessidade de cofinanciamento pelos Estados-Membros<sup>7</sup>. Esta

---

<sup>2</sup> Com base em [cohesiondata.europa.eu](https://cohesiondata.europa.eu)

<sup>3</sup> Ponto 1.14 do [Relatório Anual relativo a 2022](#); ponto 1.18 do [Relatório Anual relativo a 2021](#); ponto 1.17 do [Relatório Anual relativo a 2020](#); ponto 1.18 do [Relatório Anual relativo a 2019](#); ponto 1.29 do [Relatório Anual relativo a 2018](#).

<sup>4</sup> Ponto VIII da Declaração de Fiabilidade do Tribunal incluída no [Relatório Anual relativo a 2022](#).

<sup>5</sup> Considerando 26 do [Regulamento Disposições Comuns \(RDC\) aplicável em 2014-2020](#).

<sup>6</sup> [Regulamento \(UE\) 2020/2221](#) relativo à REACT-EU.

<sup>7</sup> Artigo 25º-A do [Regulamento \(UE\) 2020/558](#).

medida foi concebida para aliviar o peso da pandemia de COVID-19 nos orçamentos nacionais e permitiu também uma absorção mais rápida do financiamento disponível<sup>8</sup>. As regras preveem igualmente a possibilidade de financiamento da UE a 100% para 2023-2024, o último exercício contabilístico do período<sup>9</sup>.

## Diferentes períodos de sobreposição de despesas da coesão

**06** As despesas da UE são planeadas para um período de sete anos através de quadros financeiros plurianuais, cada um regido por regras específicas. No âmbito da política de coesão, os recursos são atribuídos aos Estados-Membros no início do QFP para a totalidade dos sete anos. O orçamento é repartido em despesas anuais, tal como estabelecido nos planos de financiamento dos vários programas operacionais dos Estados-Membros (a seguir designados por "programas").

**07** Os Estados-Membros dispõem de três anos para utilizar estas parcelas anuais a partir do ano em que são orçamentadas. Depois disso, os fundos não utilizados são automaticamente perdidos<sup>10</sup>. Assim, o período de elegibilidade para as despesas da coesão de 2014-2020 vai de 1 de janeiro de 2014 a 31 de dezembro de 2023. O prazo para os Estados-Membros apresentarem a declaração final de despesas termina ainda mais tarde (meados de 2024). Este prazo foi prorrogado por mais um ano, até meados de 2025, pelo Regulamento que cria a Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa (STEP), adotado em fevereiro de 2024<sup>11</sup>. Por conseguinte, as despesas da coesão são efetivamente realizadas em ciclos plurianuais de cerca de 10 anos, com sobreposição dos períodos dos QFP.

## O quadro de garantia da política de coesão

### As autoridades dos Estados-Membros devem fornecer à Comissão garantias sobre a regularidade das despesas da coesão

**08** As despesas da coesão são realizadas no âmbito de um sistema de governação com vários níveis. Os Estados-Membros ou as regiões são responsáveis pelo

---

<sup>8</sup> Ponto 30 do [Relatório Especial 02/2023](#).

<sup>9</sup> Artigo 1º, nº 1, do [Regulamento \(UE\) 2022/562](#) (Regulamento CARE) e artigo 14º, nº 1, do [Regulamento \(UE\) 2024/795](#) (Regulamento STEP).

<sup>10</sup> Artigos 86º e 136º do [RDC aplicável em 2014-2020](#).

<sup>11</sup> Artigo 14º, nº 3, do [Regulamento STEP](#).

funcionamento diário dos programas de despesas. Para cada programa, os Estados-Membros devem designar uma autoridade de gestão, uma autoridade de certificação e uma autoridade de auditoria. As responsabilidades destas autoridades estão indicadas em pormenor no [Regulamento Disposições Comuns \(RDC\) aplicável em 2014-2020](#) (ver [anexo I](#)). Todos os anos, estas autoridades devem garantir à Comissão que as despesas foram efetuadas de forma legal e regular.

**09** A responsabilidade global pela execução do orçamento da UE cabe à Comissão<sup>12</sup>. No entanto, a eficácia deste quadro de garantia depende das capacidades das pessoas e dos organismos que constituem os sistemas de gestão e controlo dos Estados-Membros no âmbito do quadro de garantia. Esta estrutura significa igualmente que a Comissão depende, em certa medida, do bom funcionamento das autoridades dos Estados-Membros na sua supervisão da legalidade e regularidade das despesas da UE. No entanto, tem de assegurar que os fundos da União são utilizados de acordo com as regras aplicáveis<sup>13</sup>. Embora o Tribunal tenha detetado um nível significativo de erros nas despesas da UE entre 2017 e 2022, sendo a coesão o domínio que mais contribuiu para o nível global de erro, foi concedida quitação à Comissão, uma vez que foi tida em conta a gestão global do orçamento da UE.

### **A Comissão introduziu o método de "auditoria única" para as despesas da política de coesão em 2007**

**10** O termo "auditoria única" refere-se a um quadro de controlo interno em que cada nível de auditoria se baseia no trabalho realizado a níveis subordinados, desde que este trabalho seja fiável e exato. Na prática, na modalidade de gestão partilhada, implica que a Comissão obtenha garantias a partir do trabalho de auditoria efetuado pelas autoridades dos Estados-Membros. Porém, em última instância, a responsabilidade pela proteção dos interesses financeiros da UE incumbe à Comissão. O método visa reduzir tanto o custo das atividades de auditoria para os Estados-Membros e a Comissão como os encargos administrativos para as entidades auditadas, evitando a duplicação do trabalho de auditoria.

**11** O Tribunal aprovou o conceito de "auditoria única" em 2004 no seu [parecer e proposta de elaboração de um quadro de controlo interno](#) para os fundos da UE, desde que sejam cumpridas algumas condições prévias (ver [caixa 1](#)).

---

<sup>12</sup> Artigo 317º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#).

<sup>13</sup> Artigo 63º, nº 8, do [Regulamento Financeiro](#).

## Caixa 1

### Condições prévias para aplicação do método de "auditoria única"<sup>14</sup>

Os controlos deverão ser efetuados segundo uma norma comum e coordenados de modo a evitar duplicações desnecessárias. [...] Os controlos deverão ser efetuados e documentados e os relatórios elaborados de modo aberto e transparente, permitindo que os resultados sejam utilizados e considerados fiáveis por todos os intervenientes no sistema. [...]

[...] A regulamentação em que se baseiam [...] os processos deverá ser clara e inequívoca, evitando uma desnecessária complexidade.

Os sistemas de controlo interno deverão basear-se numa cadeia de procedimentos de controlo, sendo definidos para cada nível objetivos específicos que tenham em consideração o trabalho dos outros níveis. As declarações de despesas ou de custos superiores a determinado limiar deverão ser acompanhadas por um certificado e um relatório de auditoria independentes com base em normas comuns de metodologia e de conteúdo.

A Comissão deverá definir os requisitos mínimos aplicáveis aos sistemas de controlo interno. [...] Os sistemas de controlo interno deverão incluir mecanismos que garantam que as insuficiências nos próprios sistemas, bem como os erros e irregularidades nas operações, são assinalados e corrigidos, e que, se necessário, serão efetuados reembolsos.

**12** Tanto o [Regulamento Financeiro](#) como o [RDC](#) fazem referência ao conceito de "auditoria única"<sup>15</sup>. Este método é seguido na política de coesão desde 2007, quando a função e as responsabilidades das autoridades de auditoria foram reforçadas em relação às das autoridades de controlo *ex post* no período de 2000-2006. Num relatório anterior, o Tribunal concluiu que, na sequência da introdução de melhorias no sistema de gestão e controlo dos Estados-Membros, as taxas de erro para o período de 2007-2013 eram significativamente inferiores em relação ao período anterior<sup>16</sup>. No entanto, estas melhorias deixaram ainda um nível significativo de erros e as previstas para o período de 2014-2020 resultaram apenas numa redução negligenciável.

---

<sup>14</sup> Parecer 02/2004.

<sup>15</sup> Considerando 218 do [Regulamento Financeiro](#); artigo 148º, nº 3, do [RDC aplicável em 2014-2020](#); artigo 80º do [RDC aplicável em 2021-2027](#).

<sup>16</sup> Pontos 80 e 81 do [Relatório Especial 17/2018](#).

## Para o período de 2014-2020, foi introduzido o conceito de exercício contabilístico e um sistema de liquidação anual das despesas

**13** O RDC aplicável em 2014-2020 introduziu o conceito de exercício contabilístico e, com ele, um sistema de liquidação anual das despesas declaradas para cada programa. Este conceito exige que as autoridades dos Estados-Membros apresentem, para cada programa (ou grupo de programas), um pacote de garantia anual que abranja as despesas certificadas perante a Comissão nesse exercício contabilístico. Um exercício contabilístico *n* abrange as despesas declaradas entre 1 de julho de *n-2* e 30 de junho de *n-1* (ver [anexo II](#)). O pacote de garantia inclui:

- o as contas certificadas do exercício contabilístico;
- o uma declaração da gestão e uma síntese anual dos controlos e verificações;
- o o relatório anual de controlo e o parecer de auditoria da autoridade de auditoria.

**14** Os relatórios anuais de controlo apresentam uma taxa de erro residual que constitui o principal indicador de legalidade e regularidade para cada programa ou grupo de programas. Para determinar esta taxa, a autoridade de auditoria deve ter em conta as irregularidades que detetou através do exame de uma amostra representativa das operações e, em função do método de amostragem, extrapolar esses erros para a população auditada. A taxa reflete também as correções financeiras aplicadas e registadas nas contas pelas autoridades de gestão e de certificação em relação às irregularidades e aos riscos assinalados pelas autoridades de auditoria nas suas auditorias.

**15** Nos seus pacotes de garantia, as autoridades dos Estados-Membros confirmam a integralidade, a exatidão e a veracidade das contas, bem como a eficácia dos seus sistemas de gestão e controlos internos para o programa (ou grupo de programas) em causa. Confirmam igualmente que as despesas certificadas são legais e regulares<sup>17</sup>. A Comissão só aceita as contas e liquida a contribuição da UE pendente se concluir (tendo em conta o parecer da autoridade de auditoria) que são completas, exatas e verdadeiras.

---

<sup>17</sup> Artigo 127º, nº 5, do RDC aplicável em 2014-2020 e artigo 63º, nº 7, do Regulamento Financeiro.

**16** O RDC aplicável em 2014-2020 também introduziu uma retenção de 10% em todos os pagamentos intercalares<sup>18</sup> e a possibilidade de aplicar correções financeiras líquidas<sup>19</sup>. A primeira destina-se a fornecer uma margem de segurança contra eventuais despesas irregulares não detetadas pelo sistema de controlo do Estado-Membro (e, portanto, reembolsadas). A segunda permitiria à Comissão retirar fundos a um Estado-Membro por não ter corrigido as lacunas detetadas nos seus sistemas de gestão e controlo.

### **A Comissão dá garantias sobre a regularidade das despesas nos seus relatórios anuais de atividades**

**17** Duas direções-gerais (DG) da Comissão são responsáveis pelas despesas da coesão: a Direção-Geral da Política Regional e Urbana (DG REGIO) e a Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão (DG EMPL). Nos seus relatórios anuais de atividades (RAA), estas DG informam sobre a eficácia dos sistemas de gestão e controlo dos programas (incluindo o funcionamento dos sistemas, as insuficiências detetadas no trabalho das autoridades dos Estados-Membros e as medidas corretivas solicitadas), a aceitabilidade das contas e a legalidade e regularidade das operações subjacentes. Desde julho de 2021, o trabalho de auditoria e avaliação da Comissão em relação às despesas da coesão tem sido coordenado e realizado por uma direção conjunta de auditoria.

**18** Nos RAA, a Comissão utiliza as taxas de erro residual individuais comunicadas pelas autoridades de auditoria relativamente a cada programa, os resultados do seu próprio trabalho (análises documentais, se necessário, complementadas por missões de averiguação, auditorias de conformidade baseadas nos riscos e auditorias temáticas) e outras informações disponíveis, como os resultados das auditorias do Tribunal no âmbito da Declaração de Fiabilidade. Utiliza estas informações para calcular e comunicar um indicador-chave de desempenho (ICD) sobre a regularidade das despesas no âmbito dos respetivos fundos (ver ponto 38). Este ICD é agregado e apresentado no Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (RAGE) da Comissão como um indicador de regularidade para as despesas da coesão do exercício financeiro no seu conjunto.

---

<sup>18</sup> Artigo 130º do RDC aplicável em 2014-2020.

<sup>19</sup> Artigo 145º, nº 7, do RDC aplicável em 2014-2020.

## Desde 2017, o método de auditoria do Tribunal tem em conta as alterações do quadro regulamentar para o período de 2014-2020

**19** Nos termos do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, o mandato do Tribunal consiste em examinar a legalidade e regularidade das receitas e despesas. Assim, o Tribunal é o auditor externo independente da UE e não faz parte do sistema de controlo interno dos fundos da política de coesão nem está sujeito ao método de "auditoria única". No âmbito da sua Declaração de Fiabilidade, o Tribunal avalia se a Comissão executou o orçamento da UE em conformidade com as regras aplicáveis.

**20** Desde 2017, a população de auditoria do Tribunal no domínio da coesão é constituída pelas despesas incluídas nas contas apresentadas nos pacotes de garantia e aceites pela Comissão para o exercício contabilístico em causa. Por conseguinte, as auditorias do Tribunal examinam principalmente as operações relativamente às quais os Estados-Membros concluíram o seu ciclo de controlo para o exercício contabilístico em causa e em relação às quais devem ter aplicado todas as medidas pertinentes para corrigir os erros que eles próprios detetaram<sup>20</sup> no âmbito dos seus procedimentos de controlo. Assim, todos os erros assinalados pelas auditorias do Tribunal são adicionais aos detetados pelos controlos internos em vigor. No entanto, o ciclo de controlo da Comissão decorre paralelamente, pelo que não está concluído para todas as operações no momento em que o Tribunal seleciona a sua amostra (ver ponto [69](#) e [anexo II](#)).

**21** Além disso, o método de auditoria do Tribunal implica uma avaliação das diferentes medidas de controlo tomadas para os pacotes de garantia constantes da sua amostra. Esta prática permite ao Tribunal assinalar domínios em que os sistemas de gestão e controlo de programas específicos ou o trabalho de supervisão da Comissão precisam de melhorias, em especial quando deteta "erros adicionais", ou seja, erros para além dos detetados e corrigidos pelas autoridades de auditoria (e, por definição, pelas autoridades de gestão) em controlos ou auditorias anteriores.

---

<sup>20</sup> Anexo 1.1, pontos 18 e 19, do [Relatório Anual relativo a 2022](#). As exceções são as operações relacionadas com as contribuições para instrumentos financeiros e os adiantamentos de auxílios estatais.

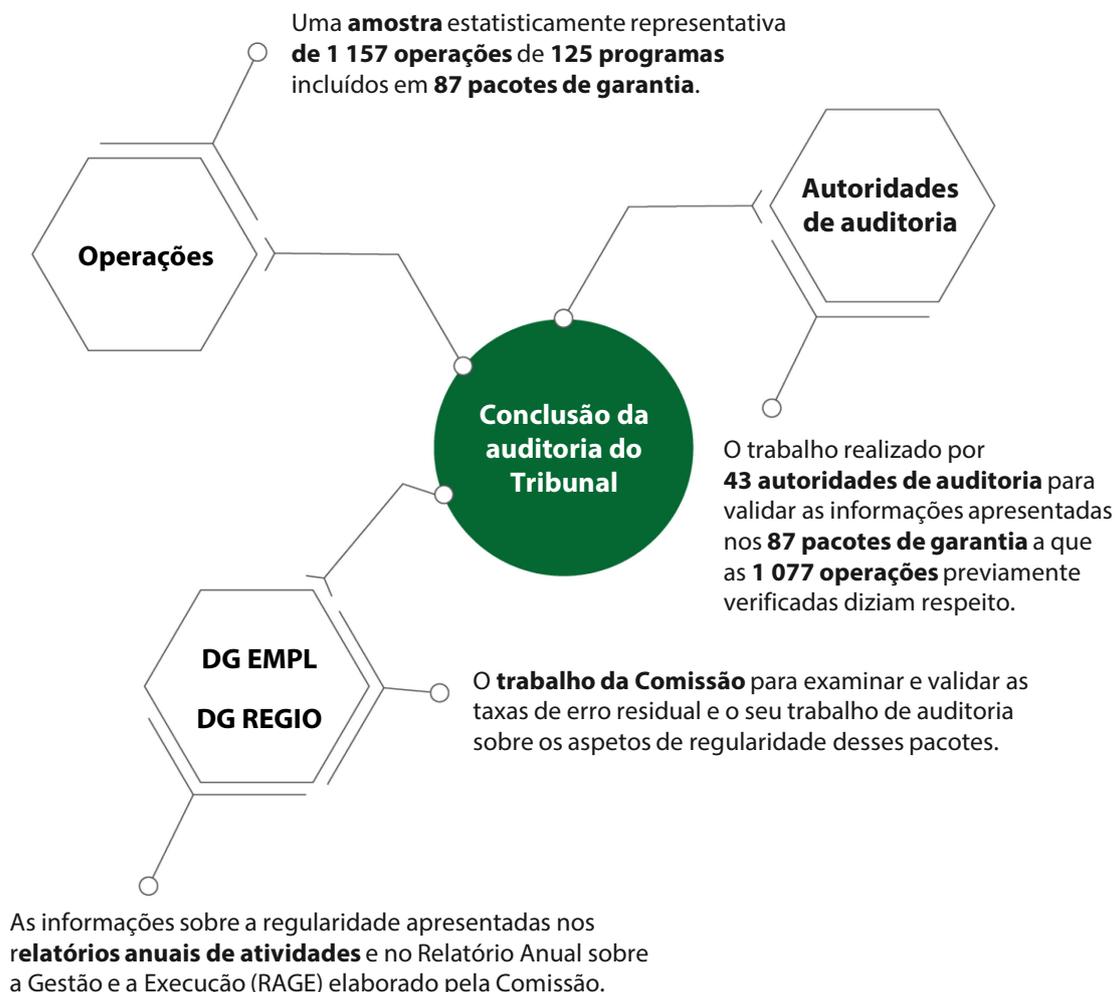
## Âmbito e método

**22** Este documento de análise apresenta uma panorâmica plurianual da avaliação do Tribunal sobre a legalidade e regularidade das despesas da coesão durante o período de 2014-2020. O Tribunal resume os resultados das auditorias anteriormente comunicados e as suas constatações sobre os sistemas de gestão e controlo nos Estados-Membros, assinala as causas profundas dos erros durante o período e informa sobre a sua avaliação anterior das medidas aplicadas pela Comissão para evitar ou detetar e corrigir erros, a fim de diminuir o nível de erro. São também fornecidas, sempre que possível, informações específicas por país. Por último, o Tribunal aponta desafios de auditoria relacionados com o encerramento do período de 2014-2020 e com a legalidade e regularidade das despesas da coesão de 2021-2027.

**23** O presente documento de análise centra-se nos resultados das auditorias relativas aos exercícios de 2017 a 2022 (ver [anexo III](#)). Deste modo, é possível abranger todas as despesas de 2014-2020 que foram efetuadas, declaradas e reembolsadas e que passaram pelo ciclo de controlo até ao final de 2022. O exercício de 2017 foi o primeiro em que a Comissão aceitou as despesas relativas ao exercício contabilístico (de 1 de julho de 2015 a 30 de junho de 2016) que os Estados-Membros tinham declarado para os programas de 2014-2020 (ver [anexo II](#)). Os pagamentos efetuados entre 2014 e 2016 (com exceção dos adiantamentos) referiam-se sobretudo ao período de 2007-2013.

**24** Entre 2017 e 2022, o Tribunal examinou 1 157 operações dos 27 Estados-Membros e do Reino Unido (ver [anexo III](#)). Analisou igualmente o trabalho realizado pelas autoridades de auditoria dos Estados-Membros relativamente a essas operações (ver também a [figura 2](#)).

**Figura 2 – Trabalhos de auditoria do Tribunal durante o período de 2014-2020 (até 2022)**



*Nota:*

\* Os números referem-se às operações do período de 2014-2020 e auditadas entre 2017 e 2022.

\*\* A amostra estatisticamente representativa de 1 157 operações incluía 1 077 operações cujas despesas tinham sido verificadas pelas autoridades de auditoria, nove operações não incluídas na amostra das autoridades de auditoria e 71 operações relacionadas com instrumentos financeiros.

Fonte: TCE.

**25** Em consequência do método de amostragem utilizado pelo Tribunal, o trabalho efetuado em cada Estado-Membro durante todo o período (ou seja, o número de operações examinadas) é proporcional ao montante gasto. No caso dos Estados-Membros que representam mais de 76% do total das despesas da coesão (Polónia, Itália, Espanha, Portugal, Hungria, República Checa, Roménia, Grécia e Alemanha), as amostras de auditoria agregadas do Tribunal tinham uma dimensão suficiente para fornecer informações e conhecimentos ao nível dos Estados-Membros.

**26** Uma vez que o Tribunal ainda não efetuou uma auditoria específica ao sistema de correções financeiras, o presente documento de análise não abrange este aspeto em pormenor. O Tribunal tenciona realizar uma auditoria para determinar se a Comissão e os Estados-Membros utilizam com eficácia as correções financeiras no domínio da coesão para proteger os interesses financeiros da UE e garantir a regularidade das despesas da coesão.

**27** A análise do Tribunal baseia-se nos seus relatórios anuais e nos relatórios especiais e pareceres pertinentes (ver [anexo V](#)), bem como nos relatórios da Comissão, nomeadamente o [RAGE](#) e os [RAA da DG EMPL](#) e da [DG REGIO](#), tendo igualmente em conta outros documentos e estudos da Comissão. Para efeitos de comparação com o período anterior, o Tribunal utilizou os resultados da sua análise global plurianual sobre a regularidade das despesas no âmbito da gestão partilhada no período de 2007-2013<sup>21</sup>, publicada em 2014.

**28** O presente documento não é um relatório de auditoria, mas antes uma análise baseada nos trabalhos de auditoria anteriores do Tribunal e em informações disponíveis ao público. Apresenta os ensinamentos retirados da aplicação do modelo de garantia para as despesas da coesão no período de 2014-2020. O objetivo é contribuir para reforçar o modelo de garantia para o encerramento do período cessante e para o período recentemente iniciado de 2021-2027. Além disso, tem em vista a elaboração da proposta legislativa para a política da coesão no período pós-2027. O resultado da análise do Tribunal poderá igualmente contribuir para a reflexão sobre o futuro da sua metodologia e a confiança que deposita no trabalho de outros auditores.

---

<sup>21</sup> *Agricultura e coesão: análise global das despesas da UE no período de 2007-2013.*

# Avaliação global do Tribunal sobre a regularidade das despesas da coesão

**29** O objetivo do quadro de garantia da política de coesão consiste em assegurar que, para cada programa (ou grupo de programas), as despesas declaradas pelos Estados-Membros e verificadas pela Comissão estão isentas de erros materiais. As regras definem um limiar de materialidade de 2%<sup>22</sup> que é também o nível que o Tribunal utiliza na sua Declaração de Fiabilidade para formular a opinião sobre a legalidade e regularidade do orçamento da UE<sup>23</sup>. A secção seguinte apresenta uma síntese do que o Tribunal constatou e comunicou sobre a legalidade e regularidade das despesas da coesão e o quadro de garantia durante o período.

## O nível de erro nas despesas da coesão no período de 2014-2020 foi inferior ao do período de 2007-2013, mas continuou a ser significativo

**30** Ao combinar os seus resultados anuais para o período de 2017 a 2022, o Tribunal estima que o nível de erro desses anos nas despesas do QFP para 2014-2020 se situe em de cerca de 4,8%. Este valor é 1,2 pontos percentuais inferior ao registado numa fase semelhante da execução do QFP para 2007-2013 (período de 2009 a 2013), quando a estimativa de erro plurianual do Tribunal era de 6,0% dos fundos despendidos<sup>24</sup>.

**31** Embora os resultados do Tribunal variem de ano para ano, entre 2017 e 2022 as estimativas de erro foram superiores ao limiar de 2%, na maioria dos anos de forma significativa, com um pico de 6,7% em 2022. O mesmo se verificou no período de 2007-2013 (ver *figura 3*).

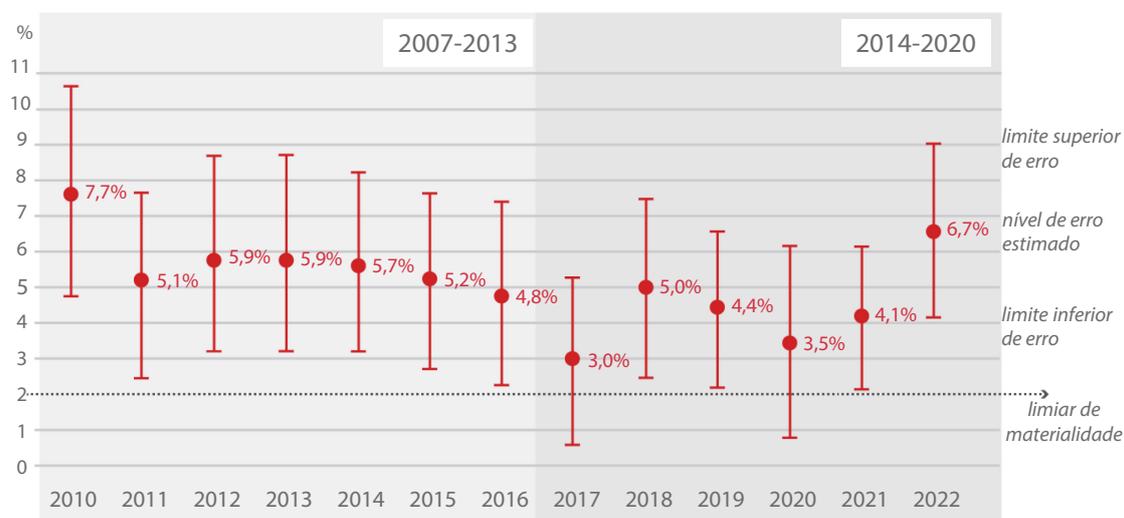
---

<sup>22</sup> Artigo 28º, nº 11, do Regulamento Delegado (UE) nº 480/2014 da Comissão; ponto 5.1.5 do RAGE de 2022, volume III, anexo 5; metodologia do Tribunal [em inglês].

<sup>23</sup> Anexo 1.1, ponto 35, do Relatório Anual relativo a 2022.

<sup>24</sup> Ponto 23 do documento *Agricultura e coesão: análise global das despesas da UE no período de 2007-2013*.

**Figura 3 – Estimativas de erro do Tribunal para as despesas da coesão, 2010-2022**



Fonte: TCE.

**32** As constatações de auditoria do Tribunal no âmbito da Declaração de Fiabilidade indicam que os pagamentos baseados em reembolsos comportam um risco de erro mais elevado do que os pagamentos baseados em direitos (como a maior parte da Política Agrícola Comum)<sup>25</sup>. Globalmente, uma em cada quatro operações das amostras do Tribunal entre 2017 e 2022 estava afetada por algum incumprimento dos requisitos jurídicos, embora quase todas essas operações já tivessem sido examinadas pelas autoridades de auditoria. Cerca de 60% dos casos (171 erros ou 15% da amostra total), foram classificados como erros quantificáveis. Cerca de um quarto das operações em que o Tribunal detetou estes "erros adicionais" (isto é, para além dos detetados e corrigidos pelas autoridades de auditoria) tiveram um impacto significativo (ou seja, afetaram mais de 80% das despesas declaradas para a operação).

<sup>25</sup> Ponto 1.18 do Relatório Anual relativo a 2022.

**33** O período de elegibilidade para as despesas de 2014-2020 terminou em 31 de dezembro de 2023. Durante a pandemia de COVID-19, foi concedida aos Estados-Membros uma flexibilidade considerável na reprogramação dos fundos (incluindo financiamento adicional através da REACT-EU)<sup>26</sup>. O Tribunal já tinha referido, no seu [Relatório Anual relativo a 2020](#), o risco acrescido de os controlos e verificações pelas autoridades de gestão e de auditoria serem menos eficazes durante o período da COVID-19, aumentando potencialmente o risco de os erros e irregularidades não serem detetados e corrigidos<sup>27</sup>.

### **A maioria das autoridades de auditoria comunicou níveis de erro inferiores ao limiar de materialidade entre 2017 e 2022**

**34** As autoridades de auditoria só podem emitir um parecer de auditoria sem reservas quanto à legalidade e regularidade das despesas inscritas nas contas se a taxa de erro residual indicada no relatório anual de controlo (ver também o ponto [14](#)) for inferior ao limiar de materialidade de 2% fixado no regulamento delegado da Comissão que completa o RDC<sup>28</sup>.

**35** Durante o período de 2014-2020, a maioria das autoridades de auditoria não comunicou erros materiais nas despesas da coesão nos seus relatórios anuais de controlo. Entre 2017 e 2022, o Tribunal assinalou apenas 33 casos (em 25 programas de um total de mais de 400) em que a autoridade de auditoria responsável comunicou uma taxa de erro residual superior a 2% antes de qualquer ajustamento pela Comissão<sup>29</sup>. Uma grande parte destes casos (em 14 dos 25 programas) ocorreu em 2020 (ou seja, em relação ao exercício contabilístico de 2018-2019).

**36** No entanto, ano após ano, as auditorias do Tribunal revelam que muitas autoridades de auditoria não detetam um número significativo de erros nas operações que controlam. Alguns dos erros podem ser detetados posteriormente pela Comissão, dando origem a ajustamentos, e outros pelo Tribunal (se o pacote de garantia estiver incluído na sua amostra). Devido a estes erros adicionais, o Tribunal conclui que as despesas da coesão no seu conjunto estão materialmente afetadas por erros.

---

<sup>26</sup> Ponto 6.17 do [Relatório Anual relativo a 2022](#).

<sup>27</sup> Ponto 2.32 do [Relatório Anual relativo a 2020](#).

<sup>28</sup> Artigo 28º, nº 11, do [Regulamento Delegado \(UE\) nº 480/2014 da Comissão](#).

<sup>29</sup> Com base nos anexos dos RAA da DG EMPL e da DG REGIO entre 2017 e 2022.

**37** Por último, embora os adiantamentos para instrumentos financeiros não sejam despesas efetuadas, o RDC<sup>30</sup> prevê uma exceção que permite às autoridades de auditoria incluí-los na sua população de auditoria se forem pagos durante o exercício contabilístico e, por conseguinte, tê-los em conta no cálculo da taxa de erro residual. Estes pagamentos antecipados representam normalmente um risco reduzido e têm um valor relativamente elevado. Assim, quando as contas incluem tanto as despesas efetuadas como os adiantamentos, é provável que as taxas de erro residual das autoridades de auditoria subestimem o nível de erro das despesas efetivamente realizadas.

### Desde 2018, a "taxa máxima" da Comissão indica erros materiais nas despesas da coesão

**38** A Comissão calcula um indicador-chave de desempenho (ICD) relativo à regularidade das despesas no âmbito de cada fundo, que depois comunica no RAA (ver ponto 18). O ICD é agregado como a média ponderada das taxas de erro residual individuais, ajustada, quando necessário, com base na análise e nos resultados de auditoria da Comissão. Desde 2018, divulga também uma "taxa máxima" para ter em conta os riscos adicionais que podem estar presentes nestas despesas<sup>31</sup>. Este ICD é calculado sem ter em conta o impacto dos adiantamentos para instrumentos financeiros (ver ponto 37).

**39** Depois de realizar ajustamentos às taxas comunicadas pelas autoridades de auditoria, a Comissão estimou que a taxa máxima para as despesas da coesão era superior ao limiar de materialidade de 2% em cada um dos cinco anos desde 2018 e, portanto, também para o período no seu conjunto.

**40** Ao mesmo tempo, o ICD calculado e comunicado pela Comissão foi ligeiramente inferior ao limiar de materialidade em quatro dos cinco anos. Contudo, o Tribunal considera que a metodologia da Comissão apenas permite estimar uma taxa de erro mínima, pelo que é provável que vários erros não sejam detetados nem corrigidos (ver pontos 65 a 68)<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Artigo 41º, nº 1, do RDC aplicável em 2014-2020.

<sup>31</sup> Notas de rodapé 12 e 52 do RAA de 2018 da DG REGIO e nota de rodapé 38 do RAA de 2018 da DG EMPL.

<sup>32</sup> Pontos 58 a 61 do Relatório Especial 26/2021.

**41** Desde 2019, a Comissão melhorou a sua metodologia para estimar as taxas máximas, passando a ter em conta o risco de erros fora da amostra de operações nos programas auditados durante o ano (tanto pela Comissão como pelo Tribunal). As taxas máximas podem também incluir uma taxa "suplementar" para programas não auditados com base nas taxas de erro comunicadas pela mesma autoridade de auditoria relativamente a outros programas, ou uma taxa fixa, se a autoridade de auditoria ainda não tiver sido auditada<sup>33</sup>.

**42** No seu Relatório Anual relativo a 2021, o Tribunal observou que subsistiam duas lacunas: a Comissão não aplicou a taxa suplementar no caso dos programas auditados em exercícios contabilísticos anteriores e, em alguns casos, o nível desta taxa suplementar pode não ser suficiente para compensar todos os erros que a Comissão não detetou através das suas auditorias de conformidade. Estas insuficiências afetam também o risco da Comissão no momento do encerramento, pois esta pode nem sempre realizar as correções necessárias para manter a taxa de erro residual abaixo do nível de materialidade<sup>34</sup>.

### **As estimativas de erro da Comissão e das autoridades de auditoria centram-se nas correções financeiras**

**43** As taxas indicadas nos RAA e RAGE da Comissão representam irregularidades que conduzem a correções financeiras com base nas disposições regulamentares aplicáveis (ver igualmente o ponto [14](#)).

---

<sup>33</sup> Nota de rodapé 65 do RAA de 2022 da DG REGIO; nota de rodapé 71 do RAA de 2022 da DG EMPL; ponto 6.66 do [Relatório Anual relativo a 2022](#).

<sup>34</sup> Ponto 5.62 do [Relatório Anual relativo a 2021](#) e ponto 6.70 do [Relatório Anual relativo a 2022](#).

**44** Para que as autoridades dos Estados-Membros e a Comissão possam impor correções financeiras, um erro deve ser uma irregularidade na aceção do [RDC aplicável em 2014-2020](#), ou seja, uma violação das regras "resultante de um ato ou omissão de um operador económico"<sup>35</sup>. Nem todos os erros detetados pelo Tribunal se enquadram nesta categoria. Em conformidade com o mandato que lhe é conferido pelo Tratado, o Tribunal tem de comunicar os erros relacionados com qualquer violação das regras aplicáveis e considera que uma operação está afetada por erros sempre que uma das condições para o pagamento das despesas associadas não tenha sido totalmente cumprida.

**45** Relativamente a três exercícios de referência durante o período de 2017-2022 (2018, 2020 e 2022), a Comissão manifestou o seu desacordo com alguns dos erros adicionais comunicados pelo Tribunal ou com a quantificação das respetivas conclusões. Porém, mesmo depois de descontar estes erros contestados, as estimativas de erro do Tribunal para os três anos em causa continuam a ser superiores ao limiar de materialidade de 2% e às taxas comunicadas pela própria Comissão. Analisando os pacotes de garantia individuais, os erros contestados teriam um impacto em apenas três dos 13 pacotes afetados, nos quais o Tribunal considerou que o erro residual era superior a 2%.

**46** Outras diferenças metodológicas na forma como os erros são quantificados (por exemplo, para o incumprimento das regras relativas à contratação pública<sup>36</sup>) não contribuem significativamente para as diferenças nas taxas de erro comunicadas.

---

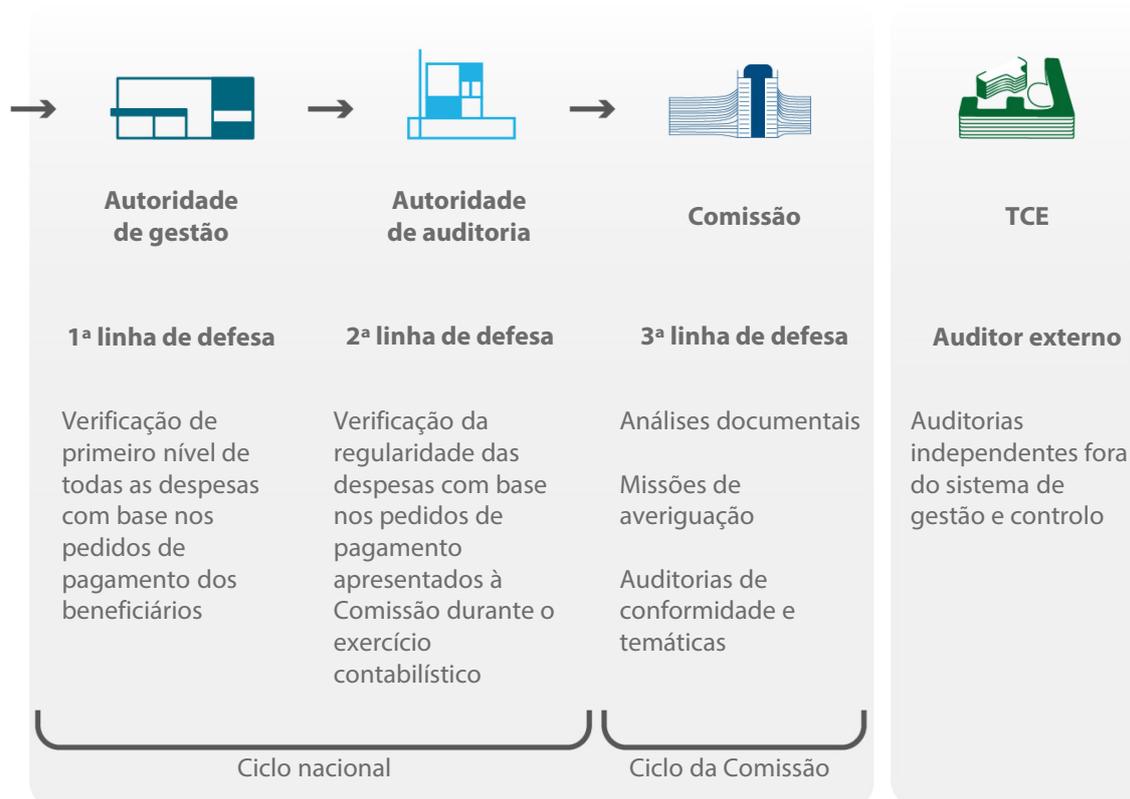
<sup>35</sup> Artigo 2º, nº 36, do [RDC aplicável em 2014-2020](#).

<sup>36</sup> Anexo 1.1, ponto 27, do [Relatório Anual relativo a 2022](#).

## Constatações do Tribunal quanto à fiabilidade do trabalho dos principais intervenientes no sistema de controlo da política de coesão

**47** Existem três linhas de defesa para evitar, detetar e corrigir as despesas irregulares na política de coesão, como mostra a *figura 4*. Os trabalhos combinados que o Tribunal realizou sobre a regularidade e os sistemas de supervisão e de controlo da Comissão e dos Estados-Membros relativos ao período de 2014-2020 incluíram avaliações dos trabalhos dos três níveis.

**Figura 4 – Sistema de controlo das despesas da coesão**



Fonte: TCE.

## Os controlos de primeiro nível efetuados pelas autoridades de gestão não são suficientemente eficazes para garantir a regularidade das despesas da coesão

**48** Como "primeira linha de defesa", as autoridades de gestão devem garantir que apenas os projetos elegíveis são selecionados para financiamento. Posteriormente, os controlos de primeiro nível das autoridades de gestão desempenham um papel fundamental para garantir a regularidade das despesas da coesão. Em especial, devem verificar se os produtos e serviços cofinanciados foram fornecidos e se as despesas declaradas pelos beneficiários foram realmente efetuadas e cumprem toda a legislação aplicável, os requisitos do programa e as condições de financiamento. No que diz respeito às despesas de 2014-2020, estes controlos são exigidos em cada pedido de reembolso apresentado pelos beneficiários. As irregularidades eventualmente detetadas devem ser corrigidas antes de as despesas em causa serem declaradas à Comissão.

**49** Os resultados das auditorias realizadas pelo Tribunal nos últimos seis anos<sup>37</sup>, mas também o número e o impacto financeiro dos erros comunicados pelas autoridades de auditoria (ver [anexo IV](#)) e pela Comissão, demonstram que as autoridades de gestão ainda não são suficientemente eficazes para atenuar o elevado risco intrínseco de erro no domínio da coesão. Com efeito, uma grande parte destes erros poderia e deveria ter sido detetada e corrigida por esta "primeira linha de defesa", se estivesse a funcionar com eficácia.

## As autoridades de auditoria constituem uma segunda linha de defesa essencial, mas nem sempre são totalmente eficazes na deteção de despesas irregulares

**50** As autoridades de auditoria são uma "segunda linha de defesa" essencial nas despesas da coesão. Devem ser independentes das autoridades de gestão e cumprir os requisitos e normas regulamentares específicos a que estão sujeitas. A sua tarefa consiste em garantir a realização de auditorias ao correto funcionamento do sistema de gestão e controlo dos programas, bem como a uma amostra representativa de operações com base nas despesas declaradas<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Ponto 6.42 do [Relatório Anual relativo a 2022](#).

<sup>38</sup> Artigo 127º, nº 1, do [RDC aplicável em 2014-2020](#).

## Tendo em conta os erros adicionais detetados pelo Tribunal, cerca de metade dos pacotes de garantia auditados tem uma taxa de erro residual superior a 2%

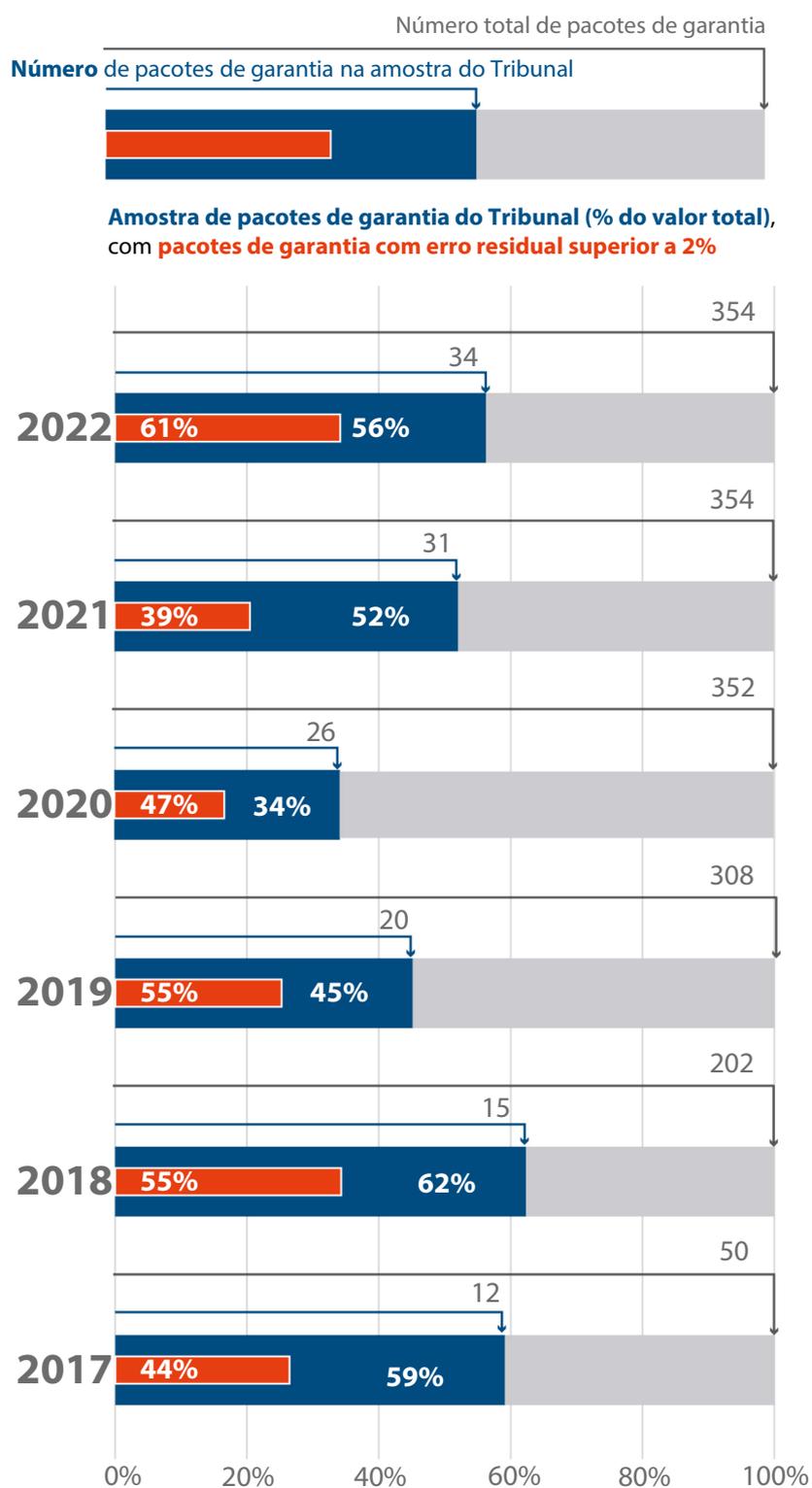
**51** Globalmente, de 2017 a 2022, o Tribunal detetou erros em 51 dos 87 pacotes de garantia auditados pelo menos uma vez, que não tinham sido detetados pelos controlos das autoridades de auditoria. Em 43 destes casos, os erros adicionais tiveram o efeito de aumentar as taxas de erro residual comunicadas pelas autoridades de auditoria para um valor superior ao limiar de 2%.

**52** Estes 43 pacotes de garantia representaram uma parte significativa das despesas certificadas perante a Comissão. Entre 2017 e 2022, a percentagem de despesas das amostras do Tribunal que estes pacotes de garantia representavam não foi inferior a 39%, atingindo um pico de 61% em 2022. No seu conjunto, estes pacotes de garantia representaram cerca de 45% das despesas certificadas perante a Comissão nos pacotes de garantia da amostra do Tribunal (ver [figura 5](#))<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Ponto 6.47 do Relatório Anual relativo a 2022.

**Figura 5 – Pacotes de garantia com uma taxa de erro residual superior a 2% (2017-2022)**



*Nota:* a análise do Tribunal tem igualmente em conta a avaliação pela Comissão dos pacotes de garantia incluídos na amostra do Tribunal.

*Fonte:* TCE.

**53** Além disso, existe um desfasamento entre as taxas indicadas no relatório anual de controlo e a taxa calculada novamente pelo Tribunal, que tem em conta os erros adicionais que detetou. Em 42 dos 138 pacotes da sua amostra (ou seja, em cerca de um terço dos casos), a diferença entre a estimativa da autoridade de auditoria e a do Tribunal era superior a 2 pontos percentuais. Em mais de metade desses 42 casos, a diferença era superior a 5 pontos percentuais.

### **Não existe "margem de segurança" para erros adicionais quando as autoridades de auditoria comunicam uma taxa de erro residual de 2%**

**54** Com base nas constatações comunicadas pelas autoridades de auditoria, as autoridades de gestão e de certificação aplicam correções financeiras, que implicam a retirada das despesas relacionadas com os projetos afetados antes de apresentarem as contas anuais à Comissão. Para além das correções aplicadas a irregularidades específicas detetadas, aplicam correções adicionais nos casos em que as autoridades de auditoria comunicam uma taxa de erro residual superior ao limiar de materialidade de 2% para um programa.

**55** Como o legislador tolera um nível máximo de erro de 2% nas despesas do orçamento da UE, as autoridades de gestão e de certificação apenas aplicam correções suficientes para atingir o objetivo de 2%. Em cerca de 17% dos pacotes de garantia com taxas de erro residual superiores a 2% na sequência de um novo cálculo efetuado pelo Tribunal ou pela Comissão, as taxas de erro residual anteriormente comunicadas eram exatamente de 2%. Esta situação não deixa qualquer "margem de segurança" para erros adicionais detetados por auditorias posteriores à apresentação das contas e significa que são necessárias mais correções financeiras extrapoladas.

### **As insuficiências no trabalho das autoridades de auditoria reduzem o grau de confiança da Comissão**

**56** Ao longo dos anos, o Tribunal detetou insuficiências de natureza e gravidade variáveis no trabalho de 40 das 43 autoridades de auditoria que auditou, as quais, por sua vez, afetaram mais de metade das operações que auditou. Além disso, a maioria dos erros adicionais assinalados poderia e deveria ter sido detetada pelas autoridades de auditoria quando controlaram as mesmas operações (ver ponto [20](#)). Este facto reduz a confiança da Comissão nos resultados do trabalho destas autoridades.

**57** Entre 2017 e 2022, o Tribunal assinalou e comunicou lacunas no âmbito e na qualidade do trabalho das autoridades de auditoria relativamente a 124 dos 171 erros adicionais. Em especial, estas lacunas diziam respeito:

- o ao planeamento e à preparação do trabalho de auditoria;
- o à qualidade do trabalho de auditoria propriamente dito;
- o à documentação do trabalho de auditoria.

### **Planeamento e preparação da auditoria**

**58** A seleção da amostra de operações é um aspeto essencial do planeamento da auditoria. As autoridades de auditoria são obrigadas a auditar amostras estatísticas representativas das operações e a manter uma pista de auditoria adequada para demonstrar que as amostras foram recolhidas de forma independente, objetiva e imparcial. No entanto, em sete das 43 autoridades de auditoria que o Tribunal examinou entre 2017 e 2022 numa ou mais ocasiões, detetou problemas com a forma como selecionavam as suas amostras e assinalou lacunas nas pistas de auditoria da amostragem.

**59** As listas de controlo de auditoria são outro elemento fundamental do planeamento e da preparação da auditoria, pois refletem os requisitos mínimos para os controlos a efetuar e os procedimentos comuns que os auditores têm de seguir. Durante as suas auditorias, o Tribunal constatou que havia diferenças significativas quanto ao nível de pormenor das listas de controlo de auditoria de uma autoridade de auditoria para outra, apesar de a Comissão ter partilhado as suas listas de controlo com as autoridades de auditoria no início do período para ajudar a normalizá-las. Mesmo com o período de 2014-2020 a chegar ao fim, o Tribunal continua a encontrar listas de controlo que não incluem questões específicas sobre fraude, conflito de interesses, duplo financiamento ou auxílios estatais, apesar de as autoridades de auditoria serem obrigadas a verificar estas questões.

**60** Globalmente, o Tribunal detetou erros quantificáveis adicionais em 21% das operações relativamente às quais também assinalou insuficiências no planeamento da auditoria.

## Qualidade do trabalho de auditoria

**61** Além disso, em cerca de 27% das operações, o Tribunal assinalou insuficiências na qualidade ou na exaustividade do próprio trabalho de auditoria, que estavam frequentemente relacionadas com os controlos da seleção dos projetos e dos critérios de elegibilidade. Em especial, constatou que algumas autoridades de auditoria não corroboraram sistematicamente as informações fornecidas pelos beneficiários com os documentos comprovativos (ver exemplos na [caixa 2](#)).

### Caixa 2

#### Confiança das autoridades de auditoria nas autodeclarações dos beneficiários ou participantes para avaliar a elegibilidade

As autoridades de auditoria tendem a confiar demasiado nas autodeclarações dos beneficiários quando verificam os critérios de elegibilidade e outros requisitos, tais como a capacidade técnica dos proponentes, o seu estatuto de pequena e média empresa (PME), as condições para a atribuição do estatuto de "jovem NEET", a composição dos agregados familiares, o cumprimento do limiar *de minimis* para os auxílios estatais, a inexistência de duplo financiamento e a ausência de conflitos de interesses.

Alguns erros adicionais devem-se ao facto de determinadas autoridades de auditoria nem sempre verificarem os documentos comprovativos ou documentarem estes controlos para corroborar a fiabilidade das informações declaradas pelos beneficiários ou participantes.

## Documentação do trabalho de auditoria

**62** Por último, as normas profissionais de auditoria<sup>40</sup> e as regras relativas à auditoria das despesas da coesão<sup>41</sup> exigem que o trabalho de auditoria seja corretamente documentado, de forma a permitir que um auditor experiente, sem qualquer ligação anterior à tarefa, compreenda o trabalho de auditoria efetuado, as conclusões resultantes e a forma como estas foram alcançadas. No entanto, em cerca de um terço das operações, a documentação conservada nos ficheiros das autoridades de auditoria não era suficiente, devido a uma documentação deficiente pelos próprios auditores ou a processos de revisão insuficientes pela autoridade de auditoria.

---

<sup>40</sup> Especificamente, a Norma Internacional de Auditoria 230.

<sup>41</sup> Artigo 127º, nº 3, do RDC aplicável em 2014-2020.

**63** Depois de as auditorias do Tribunal relativas a 2017 e 2018 terem assinalado lacunas na documentação das autoridades de auditoria, foi criado um grupo de trabalho formado por estas entidades e pela Comissão com vista a resolver a questão. Em dezembro de 2019, o grupo de trabalho publicou um documento de reflexão que define a forma como os auditores devem documentar o seu trabalho e quais os documentos comprovativos que devem manter nos processos de auditoria. Não se trata de um manual exaustivo e a sua utilização não é obrigatória. No entanto, representa um primeiro passo para melhorar a forma como as autoridades de auditoria executam e documentam o seu trabalho.

**64** Os resultados das auditorias efetuadas nos últimos seis anos demonstram que as insuficiências detetadas no trabalho de várias autoridades de auditoria limitam a confiança que pode ser depositada nesse trabalho<sup>42</sup>. Embora as autoridades de auditoria desempenhem um papel fundamental no quadro de garantia, o seu trabalho necessita de melhorias para garantir que as operações estão em conformidade com o quadro jurídico. No entanto, em última instância, a responsabilidade pela execução do orçamento da UE incumbe à Comissão. A responsabilidade global pela execução orçamental não abrange apenas a legalidade e regularidade das despesas, mas também o respeito dos princípios da boa gestão financeira<sup>43</sup>.

## **A Comissão verifica as contas anuais, mas os seus controlos para detetar erros adicionais apresentam limitações**

### **As análises documentais não estão concebidas para detetar despesas inelegíveis adicionais**

**65** Ao efetuar os controlos para a aceitação das contas (ver também o ponto 15), a Comissão verifica a coerência das informações sobre regularidade comunicadas pelas autoridades de auditoria para confirmar a fiabilidade das taxas de erro residual, principalmente através de análises documentais. Para o efeito, analisa as informações fornecidas em cada pacote de garantia utilizando listas de controlo normalizadas, mas tem igualmente em conta outras informações de auditoria.

---

<sup>42</sup> Com base no ponto III da síntese do [Relatório Especial 26/2021](#).

<sup>43</sup> Artigo 317º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#).

**66** A análise documental pode ser complementada por missões de averiguação, incluindo por vezes uma repetição limitada das auditorias às operações realizadas pelas autoridades de auditoria, a fim de ajudar a avaliar a fiabilidade do seu trabalho. Segundo a Comissão, estas ajudam a assinalar os riscos para as auditorias de conformidade. No entanto, as análises documentais não estão concebidas para detetar erros adicionais, o que limita o seu valor acrescentado em termos de confirmação da regularidade das operações subjacentes e da validade das taxas de erro residual comunicadas pelas autoridades de auditoria<sup>44</sup>.

### **As auditorias de conformidade da Comissão têm um claro valor acrescentado, mas são em número reduzido**

**67** As auditorias de conformidade da Comissão são o elemento mais eficaz do seu trabalho relativo aos pacotes de garantia. O seu principal objetivo consiste em obter uma garantia razoável de que os Estados-Membros detetaram, corrigiram e comunicaram todas as insuficiências graves (e erros) do sistema antes de apresentarem as suas contas anuais à Comissão. Destinam-se igualmente a verificar a fiabilidade dos pareceres de auditoria das autoridades de auditoria e das taxas de erro residual comunicadas. Estas auditorias centram-se na revisão do trabalho das autoridades de auditoria e na repetição do trabalho numa amostra de operações, o que pode implicar a reavaliação das taxas de erro residual e o início de correções financeiras adicionais, se for caso disso. Porém, a Comissão realiza um pequeno número de auditorias de conformidade (em média, 40 por ano).

**68** As auditorias de conformidade da Comissão seguem normalmente uma metodologia baseada nos riscos. Para o efeito, a Comissão realiza uma avaliação anual dos riscos, posterior às suas análises documentais de todos os programas, para seleccionar os programas e as autoridades de auditoria de maior risco a abranger nas suas auditorias de conformidade. Entre 2017 e 2022, realizou 162 auditorias deste tipo. Mediante este trabalho, a Comissão deteta um número significativo de irregularidades que não foram detetadas por análises documentais anteriores ou pelo trabalho das autoridades dos Estados-Membros. Em 118 destas 162 auditorias (73%), a Comissão constatou que a autoridade de auditoria tinha subestimado a taxa de erro residual. Em 67 casos (41%), a Comissão calculou novamente a taxa de erro residual para mais de 2%. As auditorias de conformidade da Comissão dão origem a conclusões semelhantes às do Tribunal.

---

<sup>44</sup> Ponto VII da síntese e pontos 26 e 29 a 30 do [Relatório Especial 26/2021](#).

**69** Nas suas auditorias, o Tribunal assinalou duas lacunas principais nas auditorias de conformidade da Comissão:

- o em primeiro lugar, no âmbito do quadro de garantia estabelecido no RDC, são necessários quase dois anos desde o final do período contabilístico em questão para que a Comissão possa chegar a uma conclusão sobre a fiabilidade das taxas de erro residual das autoridades de auditoria para um determinado exercício contabilístico<sup>45</sup>;
- o em segundo lugar, as estimativas de erros residuais da Comissão divulgadas nos RAA e RAGE são apenas provisórias, uma vez que a Comissão pode basear-se nas suas análises documentais para solicitar às autoridades de auditoria verificações adicionais sobre as lacunas que assinalou, ou porque os erros detetados nas auditorias da Comissão podem ainda mudar na sequência dos procedimentos de apuramento dos factos com as autoridades dos Estados-Membros. Por conseguinte, as conclusões apresentadas nos relatórios finais de auditoria não são definitivas e estão sujeitas a novas alterações quando o ciclo completo de auditoria estiver concluído (ver também os pontos **130** a **133**).

---

<sup>45</sup> Ponto 6.54 do Relatório Anual relativo a 2017.

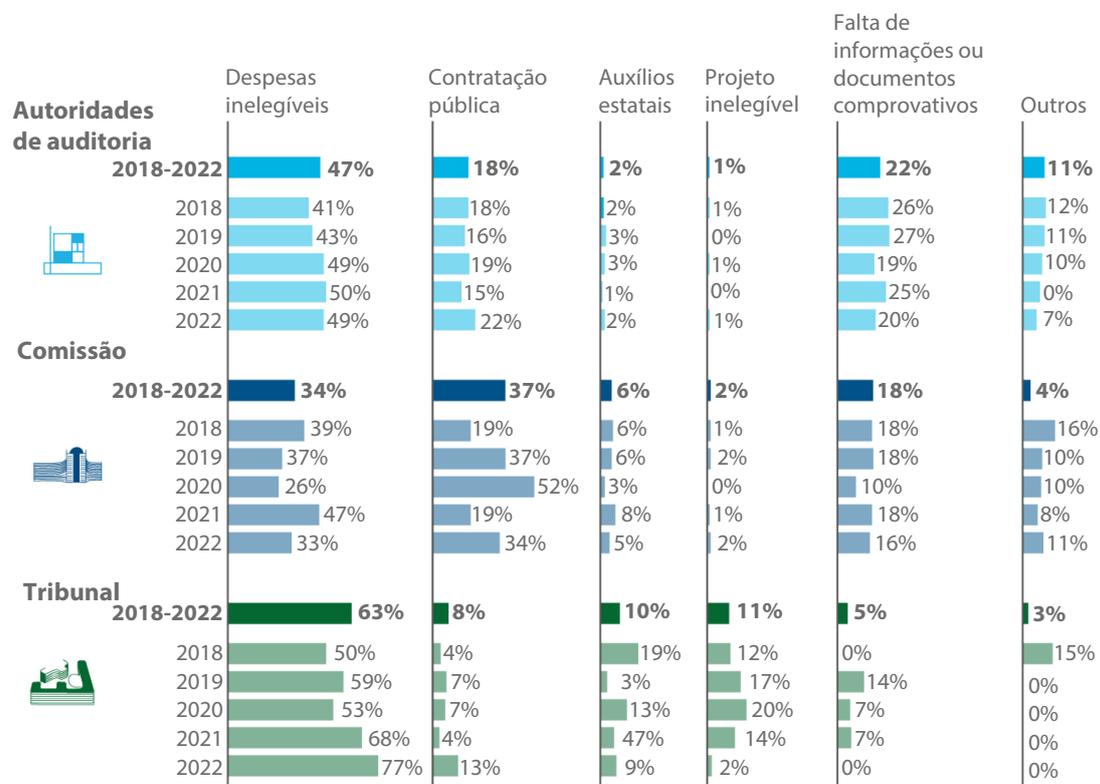
## Tipos de erros e onde ocorrem

**70** Em 2018, as autoridades de auditoria começaram a comunicar erros utilizando uma tipologia comum acordada entre a Comissão e os Estados-Membros. Esta tipologia proporciona uma melhor base para analisar os erros detetados pelos diferentes intervenientes no sistema de gestão e controlo. O Tribunal aplica uma tipologia semelhante para os erros que deteta no seu próprio trabalho. Nesta secção, analisa, numa perspetiva plurianual, a forma como os tipos de erros adicionais que deteta se comparam com os erros adicionais mais frequentemente detetados pela Comissão e comunicados pelas autoridades de auditoria, tendo examinado também a existência de padrões geográficos.

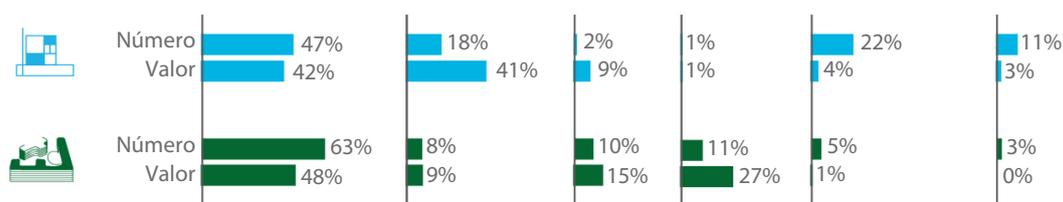
### Algumas categorias de erros são mais frequentes nas despesas da coesão do que outras

**71** Durante o período de 2014-2020, as despesas e os projetos inelegíveis foram o tipo de erro predominante e tiveram o maior impacto no nível de erro estimado pelo Tribunal, seguidos do incumprimento das regras em matéria de auxílios estatais e das regras da UE e nacionais relativas à contratação pública. A *figura 6* mostra a distribuição do número de erros por categoria de erro. Mostra igualmente quais as categorias de erros que tiveram o maior impacto na taxa de erro, distinguindo entre as irregularidades detetadas pelas autoridades de auditoria e os erros adicionais detetados tanto pela Comissão como pelo Tribunal, que não tinham sido previamente detetados pelas autoridades de auditoria.

**Figura 6 – Percentagem de diferentes tipos de erros detetados pelas autoridades de auditoria, pela Comissão e pelo Tribunal, 2018-2022 (valores anuais e média de cinco anos)**



A distribuição dos erros detetados não é necessariamente proporcional à distribuição do seu impacto financeiro:



\* Não existem dados disponíveis sobre o impacto financeiro dos erros detetados pela Comissão.

Fonte: TCE.

## As despesas inelegíveis representam a maioria dos erros, tanto em termos de quantidade como de impacto financeiro

**72** As despesas inelegíveis foram o tipo de erro mais significativo detetado por todos os auditores entre 2018 e 2022, tanto em termos numéricos como de impacto financeiro. Abrangem uma vasta gama de incumprimentos das disposições do RDC ou dos regulamentos específicos dos fundos e/ou das regras de elegibilidade nacionais. No entanto, a definição das regras de elegibilidade é principalmente da responsabilidade dos Estados-Membros. A categoria de despesas inelegíveis inclui irregularidades como custos não relacionados com projetos ou despesas não efetuadas ou pagas pelos beneficiários, participantes inelegíveis, sobredeclaração de custos de pessoal e inclusão de IVA recuperável nas declarações de despesas. Inclui também custos inelegíveis relacionados com instrumentos financeiros e irregularidades na utilização das opções de custos simplificados (OCS).

**73** O número de erros relativos a despesas inelegíveis detetados pelas autoridades de auditoria manteve-se relativamente estável de um ano para o outro (entre 40% e 50%), mas o seu impacto financeiro flutuou. A Comissão encontrou um nível mais baixo de despesas inelegíveis, pertencendo a esta categoria cerca de um terço dos erros detetados pelas auditorias de conformidade.

**74** As despesas inelegíveis foram igualmente o tipo de erro adicional mais frequente revelado pelas auditorias do Tribunal e o que teve maior impacto financeiro. Quase dois terços dos erros detetados pelo Tribunal diziam respeito a despesas inelegíveis, apesar de as amostras abrangerem sobretudo despesas previamente verificadas pelas autoridades dos Estados-Membros e de as próprias autoridades de auditoria detetarem um elevado número de erros deste tipo. No seu [Relatório Anual relativo a 2022](#), o Tribunal recomendou que a Comissão tomasse medidas de atenuação dos erros recorrentes para reduzir a ocorrência e o impacto das despesas irregulares.

**75** Um exemplo típico dos erros adicionais que o Tribunal encontrou relacionados com despesas inelegíveis no período de 2014-2020 dizia respeito às medidas de apoio aos jovens classificados como NEET (jovens que não trabalham, não estudam, nem seguem qualquer formação), em que os participantes nos projetos não cumpriam os critérios de elegibilidade (ver [caixa 3](#)).

### Caixa 3

#### **Erro adicional detetado relativo a participantes inelegíveis em projetos da Iniciativa para o Emprego dos Jovens**

Durante o período de 2014-2020, o Tribunal detetou erros adicionais relacionados com a Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ) em vários Estados-Membros. A maioria destes erros poderia ter sido detetada através de melhores controlos dos documentos comprovativos exigidos para provar o cumprimento do critério básico de elegibilidade (estatuto de "jovem NEET").

Uma operação da IEJ em Espanha subsidiou contratos de trabalho para jovens investigadores universitários que preenchiam os requisitos para o estatuto de "jovem NEET" e estavam registados no sistema nacional da Garantia para a Juventude. Oito dos 30 candidatos cujas candidaturas foram verificadas estavam, no momento da candidatura, empregados por outra universidade ou a frequentar estudos de pós-graduação na universidade de recrutamento<sup>46</sup>, pelo que não preenchiam os requisitos para o estatuto de "jovem NEET" e as despesas correspondentes não eram elegíveis.

Em França, o estatuto de "jovem NEET" dos participantes em dois projetos da IEJ foi verificado apenas com base em autodeclarações e as autoridades de auditoria não verificaram a sua fiabilidade, nem mesmo numa base de amostragem. As verificações adicionais realizadas pelo Tribunal para determinar o estatuto dos participantes na sua amostra revelaram que um quarto deles estava *de facto* empregado, o que os tornava inelegíveis para apoio da UE<sup>47</sup>

Estas constatações deram origem a recomendações, nos relatórios do Tribunal de 2021 e 2022<sup>48</sup>, sobre a verificação das condições de elegibilidade.

#### **As autoridades de auditoria detetam mais erros em matéria de contratação pública do que no período de 2007-2013**

**76** Durante o período de 2007-2013, o incumprimento das regras da UE e nacionais relativas à contratação pública foi a maior causa individual de erros no domínio da coesão, representando quase metade da taxa de erro estimada pelo Tribunal<sup>49</sup>.

<sup>46</sup> Caixa 5.5 do [Relatório Anual relativo a 2019](#).

<sup>47</sup> Caixa 5.2 do [Relatório Anual relativo a 2021](#).

<sup>48</sup> Recomendação 5.3 do [Relatório Anual relativo a 2021](#); recomendação 6.5 do [Relatório Anual relativo a 2022](#).

**77** Durante o período de 2014-2020, a Comissão aplicou várias medidas no âmbito do seu plano de ação para a contratação pública, a fim de melhorar a capacidade administrativa dos Estados-Membros e a conformidade dos procedimentos de contratação pública na política de coesão. Este plano, elaborado em 2013 e atualizado várias vezes desde então<sup>50</sup>, incluía medidas de prevenção de irregularidades, mas também de atualização das listas de controlo de auditoria<sup>51</sup>.

**78** O plano de ação ajudou as autoridades dos Estados-Membros a detetarem mais erros em matéria de contratação pública. Entre 2018 e 2022, as autoridades de auditoria comunicaram que cerca de 18% dos erros quantificáveis que detetaram estavam relacionados com infrações às regras de contratação pública, tendo um impacto financeiro de cerca de 41%. De acordo com os relatórios das autoridades de auditoria, a Itália e a Hungria foram responsáveis pela maior parte das infrações às regras de contratação pública durante o período. Nas operações auditadas durante este período, as autoridades de auditoria tinham detetado e corrigido 80 erros em matéria de contratação pública antes das auditorias do Tribunal. O Tribunal encontrou 33 problemas adicionais em matéria de contratação pública, não detetados pelas autoridades de auditoria, 11 dos quais foram quantificados.

**79** No período abrangido pela presente análise (2017-2022), a percentagem da estimativa do nível de erro do Tribunal atribuível a erros adicionais relativos a infrações em matéria de contratação pública foi de 9%, em comparação com 45% em 2007-2013. Tendo em conta a elevada proporção de irregularidades deste tipo comunicadas pelas autoridades de auditoria entre 2018 e 2022 (representando 41% do impacto financeiro total, ver *figura 6*), as despesas da coesão continuam afetadas por erros em matéria de contratação pública. As auditorias do Tribunal revelaram, no entanto, uma melhoria da capacidade das autoridades de auditoria para detetar este tipo de irregularidades em comparação com o período de 2007-2013. O Tribunal apresenta uma análise mais pormenorizada sobre a situação da contratação pública num relatório recente<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> Ponto 30 do documento *Agricultura e coesão: análise global das despesas da UE no período de 2007-2013*.

<sup>50</sup> Resposta da Comissão ao ponto 6.26 do *Relatório Anual relativo a 2018*.

<sup>51</sup> *Plano de ação para a contratação pública* [em inglês].

<sup>52</sup> *Relatório Especial 28/2023*.

## Os erros relativos a projetos inelegíveis e auxílios estatais são em número reduzido, mas constituem uma parte significativa do nível de erro estimado pelo Tribunal

**80** Os projetos inelegíveis são geralmente pouco numerosos, mas têm um impacto financeiro significativo, uma vez que tornam inelegível a totalidade do montante das despesas certificadas. A situação é semelhante no caso das infrações às regras em matéria de auxílios estatais, pois o incumprimento destas regras impede frequentemente os beneficiários de obterem qualquer financiamento.

**81** Relativamente a ambos os tipos de erros, as constatações de auditoria do Tribunal sugerem que as autoridades de auditoria não são suficientemente eficazes na deteção do incumprimento das regras. Do mesmo modo, como mostra a [figura 6](#), a Comissão também não deteta todos esses erros quando audita o trabalho das autoridades de auditoria. Apenas 3% dos erros comunicados pelas autoridades de auditoria e 8% dos comunicados pela Comissão se referem a estas categorias.

**82** Em contrapartida, cerca de um quinto dos erros adicionais que o Tribunal quantifica dizem respeito a projetos inelegíveis ou a infrações às regras em matéria de auxílios estatais. O impacto financeiro combinado representa 42% da estimativa de erro do Tribunal. Os erros adicionais relacionados com infrações às regras em matéria de auxílios estatais atingiram um pico em 2018, devido a uma grave insuficiência sistémica que o Tribunal e a Comissão detetaram em Portugal, onde as regras nacionais não eram coerentes com as regras da UE em matéria de auxílios estatais (ver [caixa 4](#)).

## Caixa 4

### **As regras nacionais não são coerentes com as regras da UE em matéria de auxílios estatais no que respeita aos efeitos de incentivo**

As regras da UE em matéria de auxílios estatais baseiam-se na premissa de que os auxílios estatais só devem ser permitidos se financiarem atividades que não teriam sido realizadas de outro modo. Este "efeito de incentivo" é automaticamente considerado para os regimes ao abrigo do [Regulamento Geral de Isenção por Categoria](#) se os trabalhos começarem após a data do pedido de financiamento.

Em 2018, o Tribunal encontrou três projetos do FEDER em Portugal que não tinham um efeito de incentivo e constatou que as regras nacionais não eram coerentes com as regras da UE no que se refere aos efeitos de incentivo. Antes da auditoria do Tribunal, a Comissão assinalou várias operações afetadas pelo mesmo erro e solicitou à autoridade de gestão do programa em causa que as excluísse das contas. Embora o Estado-Membro tenha alterado as suas regras nacionais para assegurar a coerência com as regras da UE e evitar outras irregularidades no futuro, nem as autoridades do Estado-Membro nem a Comissão tomaram medidas corretivas suficientes para eliminar estes erros ou para compensar o impacto potencial através de uma correção financeira das despesas já certificadas relativamente ao exercício contabilístico de 2016-2017.

Em 2019, o Tribunal detetou um problema semelhante. Nessa altura, a Comissão solicitou às autoridades portuguesas que identificassem todas as operações afetadas nos dois exercícios contabilísticos seguintes e que efetuassem as correções necessárias para excluir as despesas irregulares das contas. As correções resultantes totalizaram mais de 174 milhões de euros<sup>53</sup>.

## **A maioria dos Estados-Membros que recebem a maior parte dos fundos da coesão tem níveis significativos de erros, mas o quadro de garantia é aplicado de formas diferentes**

**83** A análise plurianual do Tribunal demonstra que foram constantemente assinalados erros nas operações auditadas que não foram detetados ao nível dos Estados-Membros. O Tribunal analisou os resultados das suas auditorias, mas também os das autoridades de auditoria e da Comissão, a fim de obter mais informações sobre

<sup>53</sup> Pontos 6.30 a 6.32 do [Relatório Anual relativo a 2018](#); ponto 5.27 do [Relatório Anual relativo a 2019](#); nota de rodapé 95 do RAA de 2020 da DG REGIO

a regularidade das despesas da coesão nos Estados-Membros que recebem a maior parte do financiamento e determinar a eficácia com que aplicam o quadro de garantia.

### **Os resultados do Tribunal entre 2017 e 2022 indicam um nível significativo de erros na maioria dos Estados-Membros que recebem a maior parte dos fundos da coesão**

**84** Nove Estados-Membros são responsáveis por 76% das despesas da política de coesão: Polónia, Itália, Espanha, Portugal, Hungria, República Checa, Roménia, Grécia e Alemanha. Estes Estados-Membros representam 91% do nível de erro estimado pelo Tribunal. Além disso, a grande maioria (90%) de todos os erros de impacto elevado (quantificados entre 80% e 100% do valor da operação auditada) foi detetada nestes países.

**85** Durante o período de 2007-2013, cada um dos Estados-Membros que constituem os maiores beneficiários registou um nível significativo de erros. Foi também o caso no conjunto dos restantes 18 Estados-Membros<sup>54</sup>. Relativamente ao período de 2014-2020, os resultados da auditoria do Tribunal, com base nos erros adicionais que detetou, indicam que o nível de erro dos maiores beneficiários, com exceção da Polónia, era significativo. No caso da Polónia, um grande programa representou mais de um terço da totalidade das despesas da coesão do país. O seu nível de erro indicativo era inferior ao limiar de materialidade, enquanto os restantes programas polacos, considerados em conjunto, indicavam um nível significativo de erros.

### **Os Estados-Membros variam quanto à eficácia com que detetam as despesas irregulares**

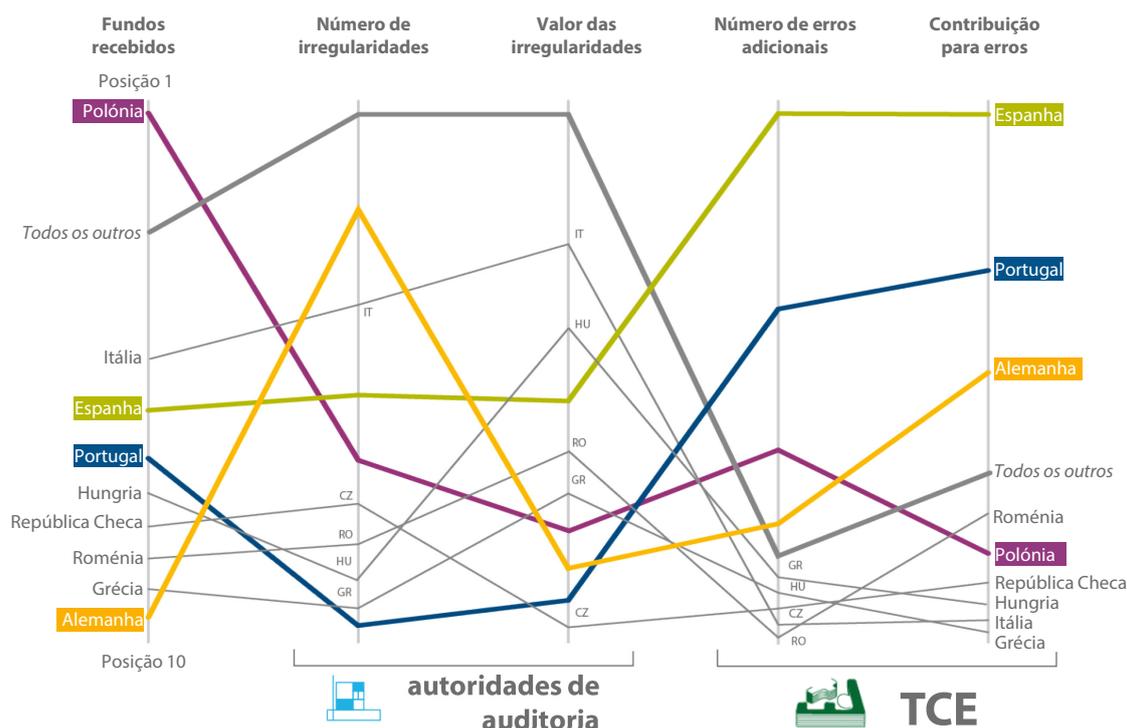
**86** Como mostra a *figura 7*, as constatações do Tribunal relativamente a Estados-Membros específicos diferem das das respetivas autoridades de auditoria no que diz respeito à frequência e ao valor das irregularidades. Uma vez que as constatações do Tribunal apenas dizem respeito a erros adicionais (ou seja, os que não foram previamente detetados pelas autoridades dos Estados-Membros), isto indica que alguns Estados-Membros são mais eficazes do que outros na prevenção e deteção de erros.

---

<sup>54</sup> Ponto 43 do documento *Agricultura e coesão: análise global das despesas da UE no período de 2007-2013*.

**87** Por exemplo, as irregularidades comunicadas pela autoridade de auditoria da Polónia, o maior beneficiário das despesas da coesão, foram reduzidas em número e valor. O Tribunal encontrou um número relativamente elevado de erros adicionais, embora de baixo valor. Por conseguinte, a sua contribuição para a taxa de erro do Tribunal foi comparativamente baixa. Em contrapartida, as autoridades de auditoria alemãs comunicaram um elevado número de irregularidades, também com um valor reduzido. Contudo, o Tribunal detetou um pequeno número de erros adicionais com uma taxa de erro média elevada, o que explica o facto de a Alemanha ter sido o terceiro país que mais contribuiu para a taxa de erro do Tribunal. Daqui se conclui que nem todas as autoridades de auditoria são igualmente eficazes na deteção de irregularidades de elevado valor.

**Figura 7 – Panorâmica dos Estados-Membros em termos de irregularidades detetadas e comunicadas pelas autoridades de auditoria e erros adicionais detetados pelo Tribunal (2017-2022)**



*Nota:* 1) A panorâmica abrange as irregularidades e os erros analisados nos pontos 71 a 82.  
 2) Os Estados-Membros são enumerados de acordo com a sua classificação relativamente aos diferentes aspetos analisados (ou seja, o Estado-Membro com a classificação mais elevada está no topo). A posição dos Estados-Membros em cada rubrica baseia-se na percentagem que representam em cada caso.  
 3) Os Estados-Membros especificamente mencionados nos pontos relacionados encontram-se destacados na figura.

*Fonte:* TCE, com base nos seus próprios dados e nos relatórios das autoridades de auditoria apresentados à Comissão.

**88** À semelhança da Alemanha, também Espanha e Portugal representaram uma percentagem desproporcionada dos erros detetados pelo Tribunal em comparação com os fundos recebidos. Relativamente a estes últimos países, o Tribunal encontrou um grande número de erros adicionais de um determinado tipo. Por exemplo, entre 2017 e 2022, detetou o maior número de erros em matéria de auxílios estatais em Portugal devido à questão específica mencionada na [caixa 4](#). Entretanto, durante o mesmo período, o Tribunal assinalou mais projetos inelegíveis em Espanha do que noutros Estados-Membros (ver um exemplo na [caixa 5](#)).

**89** O Tribunal detetou igualmente insuficiências específicas no trabalho das autoridades de auditoria destes países (ver ponto [57](#)). Assim, o Tribunal considera que estes três Estados-Membros, em especial, têm de reforçar a capacidade de deteção das suas autoridades de auditoria, com o apoio da Comissão.

## Caixa 5

### Registo retroativo de jovens NEET na Garantia para a Juventude

O Tribunal auditou várias operações financiadas ao abrigo da IEJ em Espanha em 2021. Quatro diziam respeito a abatimentos das contribuições dos empregadores para a segurança social associadas a contratos de trabalho temporário celebrados com jovens NEET.

A legislação nacional aplicável à IEJ e o programa que abrange estas operações exigem que os jovens NEET participantes estejam registados no sistema nacional da Garantia para a Juventude. Este registo permite-lhes aceder a várias medidas de ajuda (como orientação personalizada e planos de ação individuais, incluindo regimes de apoio individuais e adaptados), mas serve também para verificar se cumprem os requisitos de jovens NEET.

Três das quatro operações auditadas, relativas a abatimentos da segurança social, foram registadas retroativamente no sistema nacional, em alguns casos anos após a aplicação do abatimento. A entidade nacional responsável pela gestão destes abatimentos, que é simultaneamente o organismo intermédio e o beneficiário das operações, tomou esta medida sem o conhecimento prévio dos jovens NEET participantes.

O registo retroativo tornou impossível validar a elegibilidade dos participantes, determinando se não estudavam nem seguiam uma formação. Uma vez que não houve essas verificações, a Comissão já tinha aplicado uma correção financeira de 25% antes da auditoria do Tribunal. O Tribunal considera que o registo retroativo dos participantes torna as três operações auditadas inelegíveis para financiamento da UE, porque, além de tornar impossível verificar se os participantes estudam ou seguem uma formação, faz com que o registo destes no sistema nacional não cumpra as restantes condições da Garantia para a Juventude e da IEJ. Mais importante ainda, priva os jovens NEET de todos os benefícios adicionais disponíveis ao abrigo destes dois regimes<sup>55</sup>.

---

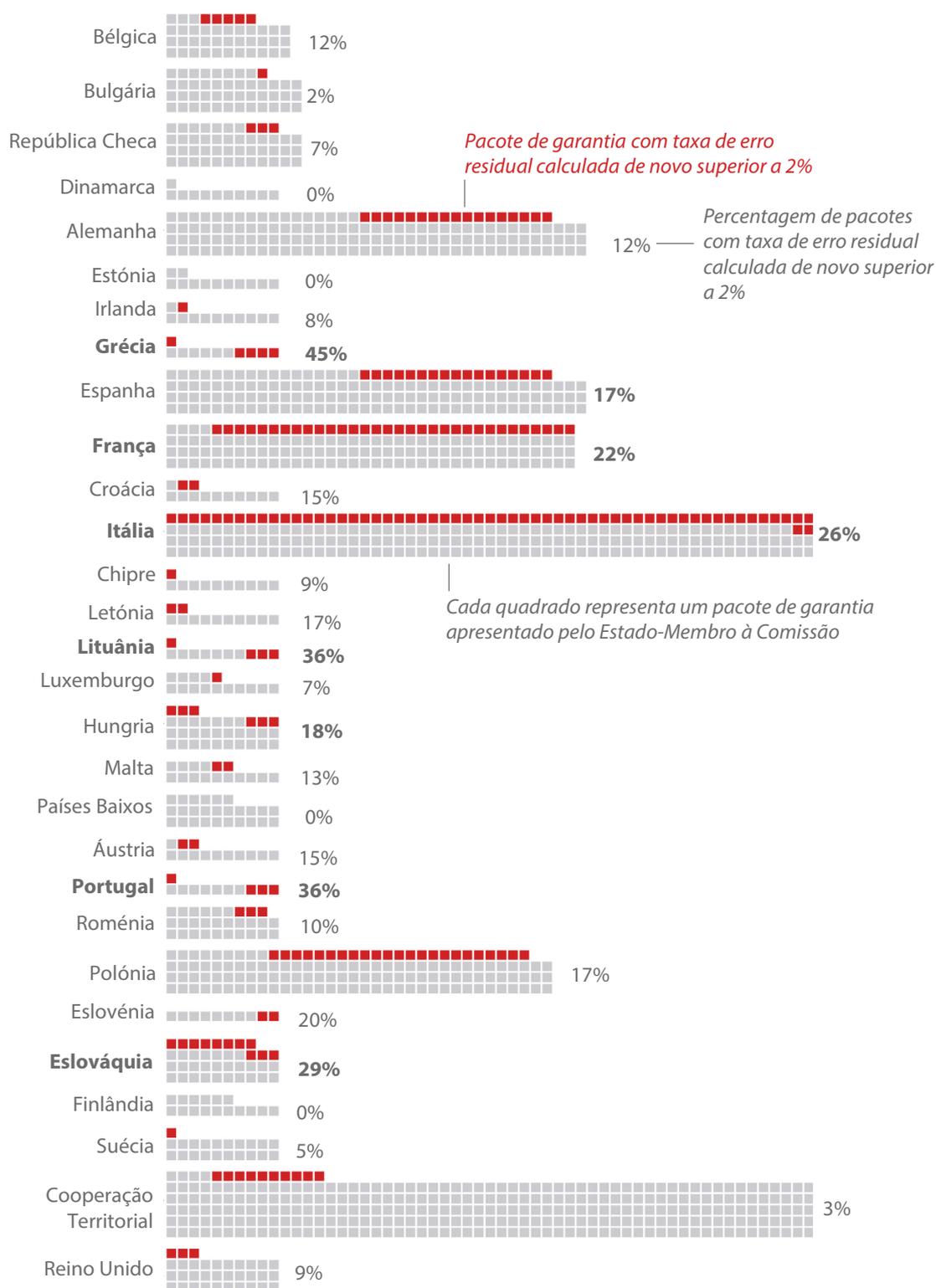
<sup>55</sup> Caixa 5.5 do Relatório Anual relativo a 2021.

**O novo cálculo da Comissão resulta numa taxa de erro residual acima do limiar de materialidade de 2% mais frequentemente nuns Estados-Membros do que noutros**

**90** O Tribunal analisou igualmente a avaliação pela Comissão dos pacotes de garantia de todos os Estados-Membros. Recolheu as informações sobre as taxas de erro residual confirmadas (reavaliadas) publicadas nos RAA da DG EMPL e da DG REGIO para cada pacote de garantia, todos os anos entre 2017 e 2022.

**91** A análise do Tribunal revela que a Comissão calculou novamente as taxas de erro residual acima do limiar de materialidade de 2% com especial frequência para alguns Estados-Membros: foi o caso da Grécia (45% dos pacotes de garantia), França (22%), Itália (26%), Lituânia (36%), Portugal (36%) e Eslováquia (29%) (ver [figura 8](#)).

**Figura 8 – Avaliação das taxas de erro residual pela Comissão para cada Estado-Membro (2017-2022)**



Fonte: TCE, com base nos RAA da DG EMPL e da DG REGIO entre 2017 e 2022.

**92** A elevada percentagem de pacotes com taxas de erro residual superiores a 2% na sequência do novo cálculo da Comissão indica que esta deteta problemas de regularidade em vários pacotes de garantia. Indica também que os Estados-Membros diferem quanto à eficácia com que aplicam o quadro de garantia. No caso da Grécia e de Portugal, contudo, a elevada percentagem de pacotes cujo novo cálculo é superior a 2% deve-se também ao facto de todos os programas estarem agrupados num único pacote de garantia.

**93** Em cinco dos nove Estados-Membros que recebem 76% dos fundos da coesão (Espanha, Grécia, Hungria, Portugal e Roménia) os novos cálculos das taxas de erro residual resultaram, pelo menos uma vez entre 2017 e 2022, em valores superiores a 2% para mais de metade dos seus pacotes de garantia na amostra do Tribunal. Para os restantes quatro Estados-Membros que recebem mais fundos, a reavaliação do Tribunal aumentou as taxas de erro para valores superiores a 2% em, pelo menos, 25% dos pacotes de garantia auditados.

## Causas profundas dos erros ao nível nacional

**94** Os erros quantificáveis adicionais (171) detetados durante as auditorias do Tribunal são erros que não foram anteriormente detetados ou corrigidos pelos níveis dos sistemas de controlo dos Estados-Membros. O Tribunal analisou os seus dados sobre estes erros para determinar a forma como ocorrem e o motivo e quem os causa no Estado-Membro. Os erros que ocorrem em cada fase poderiam ter sido detetados e corrigidos pelo nível de controlo subsequente nos Estados-Membros.

**95** Com base nesta análise e tendo em conta o trabalho anterior da Comissão<sup>56</sup>, o Tribunal detetou três causas profundas principais de erros, designadamente questões relacionadas com:

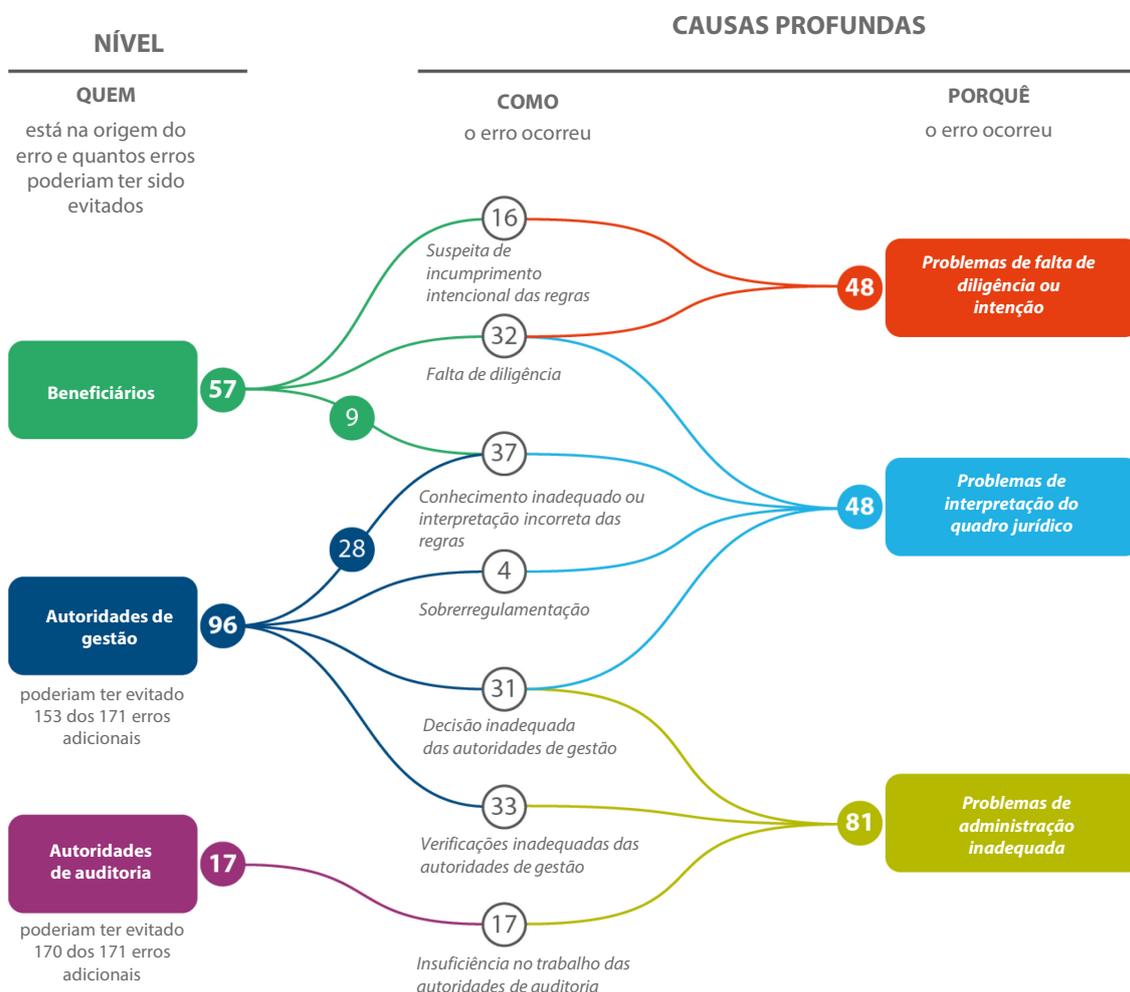
- o administração inadequada por parte das autoridades dos Estados-Membros;
- o falta de diligência ou (suspeita de) violação intencional das regras ao nível dos beneficiários;
- o interpretação do quadro regulamentar.

**96** A *figura 9* mostra o nível em que os erros têm origem, quem os causou e como e porquê ocorrem. As autoridades de auditoria poderiam ter evitado 170 dos erros adicionais detetados pelo Tribunal.

---

<sup>56</sup> Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu intitulada "Causas profundas dos erros e medidas tomadas (artigo 32º, nº 5, do Regulamento Financeiro)", [COM\(2017\) 124 final](#); Estudo para o Parlamento Europeu intitulado *Single Audit Approach – Root Causes of the Weaknesses in the Work of the Member States' Managing and Audit Authorities*, [IPOL\\_STU\(2022\)732267](#).

**Figura 9 – Síntese das causas profundas dos erros adicionais detetados pelo Tribunal e nível em que estes erros ocorreram (2017-2022)**



*Nota:* classificação baseada na característica principal do erro. Relativamente a um dos 171 erros adicionais detetados, o Tribunal considera que a responsabilidade coube principalmente à Comissão.

*Fonte:* TCE.

## Os problemas administrativos das autoridades dos Estados-Membros representaram quase metade dos erros adicionais

**97** Para efeitos da presente análise, entende-se por boa administração a garantia de que as operações são bem planeadas, seleccionadas, executadas e controladas, de modo a que apenas as despesas legais e regulares sejam declaradas e certificadas perante a Comissão. As insuficiências nesta categoria podem manifestar-se através de decisões inadequadas ou de verificações insuficientes pelas autoridades de gestão e de insuficiências no trabalho das autoridades de auditoria.

## Mais de um terço dos erros adicionais detetados pelo Tribunal poderia ter sido evitado pelas autoridades de gestão

**98** Cerca de 37% dos erros adicionais comunicados pelo Tribunal para o período de 2014-2020 podem ser atribuídos à ação ou à falta de ação das autoridades de gestão ou dos organismos em que estas delegam tarefas. Esta causa profunda pode muitas vezes manifestar-se em decisões inadequadas por parte destas autoridades quando aprovam as operações (18%).

**99** As autoridades de gestão poderiam ter detetado 19% dos erros detetados pelo Tribunal. Estes erros resultaram de controlos de primeiro nível inadequados (ou, no que se refere a determinados aspetos, mesmo inexistentes) durante a execução dos projetos. Esta categoria inclui casos como a aprovação de despesas apesar de os objetivos dos projetos não terem sido atingidos, a prestação de apoio financeiro que não está em conformidade com as condições estabelecidas nos documentos de aprovação dos projetos, a falta de controlos de elegibilidade dos participantes ou o reembolso de despesas não efetuadas pelos beneficiários.

**100** As auditorias do Tribunal detetam regularmente uma falta de controlos adequados por parte das autoridades de gestão durante a verificação das despesas elegíveis e dos critérios de elegibilidade. O Tribunal considera que este é um dos fatores de risco mais significativos nas despesas da coesão. Para o período de 2021-2027, o RDC prevê a adoção de um método baseado nos riscos para os controlos de primeiro nível pelas autoridades de gestão. Ao centrar-se nas despesas de risco elevado, a Comissão espera um impacto positivo. Contudo, o Tribunal considera que esta alteração aumenta o risco para a regularidade das despesas, uma vez que os pedidos de pagamento de alguns beneficiários podem não ser sujeitos a qualquer verificação pelas autoridades de gestão.

## As autoridades de auditoria efetuaram avaliações inadequadas em alguns casos

**101** As lacunas no planeamento e na preparação da auditoria, bem como na qualidade da documentação do trabalho de auditoria, reduzem a fiabilidade desse trabalho (pontos [56](#) a [62](#)). Por vezes, estas lacunas podem ter impacto na avaliação das autoridades de auditoria quanto aos erros que detetaram anteriormente.

**102** Dezassete dos erros adicionais (10%) detetados pelo Tribunal entre 2017 e 2022 eram imputáveis a um trabalho insuficiente ou a uma avaliação inadequada pelas autoridades de auditoria. Estes casos diziam sobretudo respeito à não comunicação de erros e/ou a uma quantificação inadequada.

### **Falta de diligência ou (suspeita de) incumprimento intencional das regras pelos beneficiários representou mais de um quarto dos erros detetados**

**103** O Tribunal detetou igualmente casos de erros adicionais em que as regras eram bastante claras, mas o beneficiário não teve o cuidado de as cumprir. Dos 171 erros adicionais (19%) comunicados e quantificados entre 2017 e 2022, 32 pertencem a esta categoria, incluindo, por exemplo, casos em que os beneficiários declararam equipamento que utilizaram para fins diferentes dos previstos.

**104** No caso de erros resultantes de atos ou omissões intencionais dos beneficiários, o Tribunal suspeita geralmente de fraude. Enquanto auditor externo da UE, o Tribunal não tem um mandato para investigar casos de suspeita de fraude lesiva dos interesses financeiros da União e os seus procedimentos de auditoria não se destinam a detetar casos de fraude. O Tribunal transmite as suspeitas resultantes do seu trabalho ao Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) ou à Procuradoria Europeia<sup>57</sup>.

**105** Entre 2017 e 2022, das 1 157 operações examinadas, o Tribunal detetou 16 casos de incumprimento intencional das regras, o que corresponde a 9% dos 171 erros adicionais detetados.

**106** O relatório anual de 2022 da Comissão sobre a proteção dos interesses financeiros da UE e a luta contra a fraude apresenta uma taxa de deteção de fraudes para cada domínio de intervenção, com base nos dados comunicados pelas autoridades dos Estados-Membros<sup>58</sup>. Esta taxa é obtida através do cálculo dos montantes irregulares relacionados com fraude em percentagem do total dos pagamentos. A taxa comunicada para as despesas da coesão em 2014-2020 é ligeiramente inferior a 0,5%. Este relatório confirma também que, no mesmo período,

---

<sup>57</sup> Pontos 1.44, 1.46 e 1.47 do [Relatório Anual relativo a 2022](#).

<sup>58</sup> Ver figura 6 do [relatório](#) [em inglês].

os Estados-Membros assinalaram como suspeita de fraude 9% (1 em cada 11) das irregularidades que comunicaram no Sistema de Gestão de Irregularidades (SGI).

**107** O Tribunal já referiu anteriormente que as autoridades de gestão comunicam apenas um número reduzido de casos de fraude, o que prejudica a fiabilidade das taxas de deteção de fraude publicadas nos relatórios sobre a proteção dos interesses financeiros da União. Constatou igualmente que, embora se tenham registado melhorias no modo como as autoridades de gestão identificam os riscos de fraude e elaboram as medidas de prevenção, ainda é necessário reforçar a deteção, a resposta e a coordenação em matéria de fraude<sup>59</sup>. A situação manteve-se em 2022: as autoridades dos Estados-Membros não comunicaram os casos de suspeita de fraude conforme exigido e não deram uma resposta suficiente ao risco de fraude. Além disso, o Tribunal constatou que cerca de 35% das listas de controlo das autoridades de auditoria ainda não incidiam explicitamente no risco de fraude<sup>60</sup> ou explicavam de que forma visam este risco durante as auditorias.

### **As diferenças na interpretação dos requisitos jurídicos representaram mais um quarto dos erros detetados**

**108** Os beneficiários e as autoridades públicas devem cumprir muitos conjuntos de regras, tais como as disposições gerais estabelecidas no RDC, as disposições específicas dos fundos, os atos delegados e de execução, as regras horizontais da UE (por exemplo, em matéria de contratação pública ou de auxílios estatais) e as regras nacionais de elegibilidade<sup>61</sup>. Além disso, as disposições mudam geralmente entre os ciclos do programa. A experiência de auditoria do Tribunal demonstra que a aplicação de um quadro altamente regulamentado a milhares de beneficiários e autoridades públicas em 27 Estados-Membros tem um lado negativo: as diferenças de interpretação são inevitáveis, incluindo entre as autoridades de gestão e de auditoria. Por vezes, esta situação resulta mesmo em insegurança jurídica que pode impedir as autoridades públicas de executarem os programas como previsto<sup>62</sup>.

---

<sup>59</sup> Pontos 80 e 89 do [Relatório Especial 06/2019](#).

<sup>60</sup> Pontos 6.56 e 6.58 do [Relatório Anual relativo a 2022](#).

<sup>61</sup> Artigo 65º, nº 1, do [RDC aplicável em 2014-2020](#).

<sup>62</sup> Ver, por exemplo, o ponto 44 do documento informativo do Tribunal [Simplificação da execução da política de coesão pós-2020](#).

**109** A análise do Tribunal revela que regras pouco claras ou problemas de interpretação das mesmas são a causa profunda de cerca de 24% de todos os erros adicionais (37 casos). Em alguns destes casos, os beneficiários declararam despesas irregulares por não terem interpretado corretamente as regras. Esta categoria de erro inclui também os casos em que as regras estabelecidas na legislação nacional não cumpriam todos os requisitos da legislação correspondente da UE, bem como os erros devidos ao incumprimento de regras nacionais que eram mais exigentes do que a legislação da UE ("sobre-regulamentação").

**110** A maioria dos 37 casos ocorreu porque as próprias autoridades de gestão interpretaram incorretamente as regras. A **caixa 6** apresenta um exemplo desta situação.

### Caixa 6

#### Erros adicionais detetados pelo Tribunal resultantes da interpretação incorreta das regras pela autoridade de gestão

Em 2019, o Tribunal encontrou dois projetos em Itália, inicialmente financiados por recursos nacionais, que tinham sido fisicamente concluídos antes de serem aprovados para financiamento da UE e que, portanto, eram inelegíveis. As autoridades do Estado-Membro tinham interpretado incorretamente a expressão "conclusão física" como referindo-se ao encerramento financeiro ou administrativo de um projeto. Na verdade, refere-se à conclusão das obras ou atividades necessárias à execução das realizações do projeto, que geralmente ocorre antes do encerramento financeiro e administrativo<sup>63</sup>.

Por conseguinte, o Tribunal recomendou que a Comissão esclarecesse o que se entende por operações "fisicamente concluídas" e/ou "totalmente executadas". No entanto, a Comissão ainda não divulgou estes esclarecimentos a todos os Estados-Membros<sup>64</sup>, mas somente aos mais diretamente afetados. A Comissão propôs também alterar a sua "tipologia de erros" para o período de 2021-2027, no sentido de incluir estes erros numa categoria separada.

---

<sup>63</sup> Pontos 5.19 a 5.20 do [Relatório Anual relativo a 2019](#).

<sup>64</sup> Anexo 6.2 do [Relatório Anual relativo a 2022](#).

## O quadro organizacional dos Estados-Membros tem impacto na sua capacidade de evitar e detetar erros

**111** Segundo as estimativas da Comissão, no período de 2014-2020 os Estados-Membros criaram cerca de 1 400 autoridades diferentes para gerir e controlar os programas da coesão, incluindo 116 autoridades de auditoria, cerca de 300 autoridades de certificação e de gestão e mais de 900 organismos intermédios<sup>65</sup>. A avaliação *ex post* da Comissão à política de coesão no período de 2007-2013 também sugeriu que o risco de interpretações divergentes das regras nos vários níveis aumenta com o número de autoridades por programa<sup>66</sup>.

**112** A análise do Tribunal revela que existe uma correlação entre o número de programas num Estado-Membro e os níveis de erro detetados pelas autoridades de auditoria (o que indica insuficiências no trabalho das autoridades de gestão). O Tribunal observou igualmente uma correlação inversa com a dimensão dos programas: o número de erros é mais elevado nos programas mais pequenos.

**113** Esta situação indica que os Estados-Membros com administrações descentralizadas e execução regionalizada dos programas (por exemplo, Bélgica, Alemanha, França, Espanha e Itália) podem enfrentar maiores desafios na execução eficaz dos programas da política de coesão.

**114** O RDC aplicável em 2021-2027 prevê a simplificação da estrutura administrativa dos programas, por exemplo, substituindo as autoridades de certificação por uma função contabilística e introduzindo "disposições proporcionadas reforçadas" para os programas, que implicam verificações reduzidas por parte das autoridades dos Estados-Membros e também da Comissão. O Tribunal salientou anteriormente que não há provas de que os potenciais benefícios desta simplificação compensem os riscos envolvidos ao limitar a extensão dos controlos<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> Ponto 55 do documento informativo do Tribunal *Simplificação da execução da política de coesão pós-2020*.

<sup>66</sup> Ponto 57 do documento informativo do Tribunal *Simplificação da execução da política de coesão pós-2020*.

<sup>67</sup> Pontos 113 a 115 do *Parecer 06/2018*.

## Prevenção e correção dos erros pela Comissão

**115** Nesta secção o Tribunal examina as medidas existentes e a forma como a Comissão as utiliza para reduzir o nível de erro nas despesas da coesão. Analisa as formas de evitar que sejam cometidos erros nas declarações e como podem ser corrigidos se não forem detetados pelas autoridades dos Estados-Membros.

### A simplificação do quadro regulamentar da política de coesão não alcançou até à data os resultados pretendidos

**116** Apesar de várias iniciativas de simplificação, o quadro regulamentar da política de coesão tornou-se ainda mais longo com o passar do tempo. Entre os períodos de 2007-2013 e de 2014-2020, o número de páginas de regulamentos e de orientações mais do que duplicou<sup>68</sup>.

**117** Para o período de 2021-2027, a Comissão decidiu deixar de publicar documentos com orientações escritas adicionais para as autoridades de gestão e de auditoria e manter os existentes apenas quando adequado, tencionando também reduzir o número de atos de direito derivado, o que comporta o risco de aumentar a insegurança jurídica para as autoridades de gestão e os beneficiários e, em última instância, pode mesmo aumentar o risco de erros<sup>69</sup>.

### As operações que utilizam opções de custos simplificados são menos propensas a erros, mas não são utilizadas em todos os casos

**118** As opções de custos simplificados (OCS) destinam-se a obter numerosos benefícios, como reduzir os encargos administrativos, reforçar a flexibilidade e a adaptabilidade, melhorar a transparência e a possibilidade de auditoria e facilitar a execução dos projetos em tempo oportuno, tal como previsto no artigo 67º do RDC.

---

<sup>68</sup> Ponto 45 do documento informativo do Tribunal *Simplificação da execução da política de coesão pós-2020*.

<sup>69</sup> Ponto 101 do *Parecer 06/2018*.

**119** As OCS são as medidas de simplificação utilizadas com maior frequência. As autoridades de gestão autorizaram a sua utilização em cerca de 80% dos programas analisados pela Comissão em 2017<sup>70</sup>, o que não significa necessariamente que tenham sido efetivamente utilizadas nesses programas.

**120** As auditorias do Tribunal às operações que envolvem OCS revelaram que estas são menos propensas a erros e constituem igualmente uma importante medida de simplificação, mas nem sempre são executadas como deveriam. O método do Tribunal à auditoria das OCS tem em conta os benefícios pretendidos de simplificar os encargos administrativos e tornar a execução dos projetos mais ágil. No entanto, nos casos em que o Tribunal tem de verificar a existência de uma atividade declarada, pode procurar provas dos custos realmente efetuados e pagos.

**121** Entre 2017 e 2022, o Tribunal constatou que uma em cada 24 operações que envolviam OCS estava afetada por erros, em comparação com uma em cada cinco operações baseadas no reembolso de custos reais. Os erros mais frequentes relacionados com as OCS dizem respeito a insuficiências na sua conceção (ver exemplo na [caixa 7](#)).

---

<sup>70</sup> Estudo da Comissão Europeia, *Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF*, p. 61; ver também o ponto 74 do documento informativo do Tribunal *Simplificação da execução da política de coesão pós-2020*.

## Caixa 7

### Custos inelegíveis devido a um cálculo inadequado dos custos indiretos

Na República Checa, a autoridade de gestão de um programa do Fundo Social Europeu/Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional lançou um convite complementar à apresentação de projetos aprovados no âmbito do programa Horizonte 2020.

De acordo com as regras do Horizonte 2020, os custos de depreciação podem ser incluídos na base de cálculo dos custos indiretos, que são reembolsáveis a uma taxa fixa de 25% dos custos diretos elegíveis.

No entanto, a autoridade de gestão transpôs incorretamente as regras do Horizonte 2020 para a legislação nacional, o que levou a que os beneficiários pudessem declarar os custos de investimento como custos diretos e uma hipotética depreciação do mesmo investimento na base de cálculo dos custos indiretos. Esta situação deu origem a uma sobredeclaração sistemática em todos os projetos ao abrigo das mesmas regras nacionais<sup>71</sup>.

**122** Apesar dos esforços da Comissão para promover o recurso às OCS, a sua utilização foi limitada no período de 2014-2020 para todos os fundos no seu conjunto, mesmo nos casos em que poderia ser adequada<sup>72</sup>, como certos tipos de operações do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional/Fundo de Coesão, principalmente devido à insegurança jurídica e aos encargos administrativos adicionais decorrentes da sua utilização em paralelo com os sistemas nacionais e regionais tradicionais baseados no reembolso dos custos reais<sup>73</sup>.

<sup>71</sup> Caixa 6.3 do [Relatório Anual relativo a 2022](#).

<sup>72</sup> Pontos I e III da síntese do [Relatório Especial 06/2021](#).

<sup>73</sup> Ponto 75 do documento informativo do Tribunal [Simplificação da execução da política de coesão pós-2020](#), baseado no estudo da Comissão Europeia (2017), *Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF*.

## A retenção de pagamentos intercalares pode ser eficaz, mas é prejudicada pela disponibilização do saldo anual remanescente antes dos controlos de regularidade

**123** A Comissão retém 10% dos montantes pagos aos Estados-Membros num determinado exercício contabilístico (ver ponto [16](#)). Esta retenção destina-se a salvaguardar o orçamento da UE e a atenuar o risco intrínseco de os Estados-Membros declararem despesas afetadas por erros. Este montante só pode ser disponibilizado quando a Comissão aceitar as contas anuais.

**124** Contudo, a aceitação das contas não depende do nível de erro comunicado pelas autoridades de auditoria. A Comissão é obrigada, nos termos do RDC, a analisar as questões de legalidade e regularidade apenas numa fase posterior, após a aceitação das contas<sup>74</sup>. Por conseguinte, a Comissão pode disponibilizar os 10% inicialmente retidos, apesar do risco de os controlos de legalidade e regularidade posteriores poderem detetar um nível significativo de erros (ou seja, uma taxa de erro residual superior a 2%) nas despesas das contas.

**125** A Comissão pode interromper os pagamentos ou suspender o pagamento do saldo remanescente do exercício contabilístico (e a disponibilização do montante retido nos pagamentos intercalares) se existirem provas de irregularidades graves no momento da aceitação das contas. O objetivo destes instrumentos é evitar despesas irregulares no futuro<sup>75</sup>. Tal como referido anteriormente, estes instrumentos resultam num adiamento dos pagamentos a partir do orçamento da UE, o que coloca uma pressão adicional sobre os Estados-Membros para que tomem as medidas corretivas necessárias para corrigir as deficiências<sup>76</sup> no funcionamento eficaz dos sistemas de gestão e controlo. As interrupções e suspensões não podem ser utilizadas quando o cálculo do saldo anual efetuado pela Comissão resulta no facto de os Estados-Membros terem de reembolsar dinheiro em vez de receberem um pagamento adicional, como foi o caso da maioria dos programas entre 2017 e 2022. Este método está em conformidade com o RDC, mas não protege o orçamento da UE até a avaliação da regularidade estar concluída<sup>77</sup>.

---

<sup>74</sup> Artigo 139º, nº 5, do [RDC aplicável em 2014-2020](#).

<sup>75</sup> Artigos 83º e 143º do [RDC aplicável em 2014-2020](#).

<sup>76</sup> Caixa 20 do [Documento de Análise 01/2023](#).

<sup>77</sup> Ponto 21 do [Relatório Especial 26/2021](#).

**126** A situação jurídica alterou-se para o período de 2021-2027. As contas com uma taxa de erro residual comunicada superior ao limiar de materialidade de 2% não são admissíveis e não podem ser apresentadas à Comissão<sup>78</sup>. Simultaneamente, a retenção foi reduzida para 5% e continuará a ser disponibilizada antes de a Comissão ter concluído os seus controlos de regularidade<sup>79</sup>. Esta taxa reduzida pode ser suficiente para a política de coesão em geral, mas não para todos os programas. Na experiência do Tribunal, a conclusão da Comissão sobre a regularidade das despesas aumenta a taxa de erro residual para mais de 5% em vários casos, especialmente se forem tidos em conta os erros adicionais detetados pelo Tribunal<sup>80</sup>.

### **As correções financeiras efetuadas até à data não resultaram em qualquer perda direta de financiamento para os Estados-Membros em causa**

**127** A Comissão pode solicitar correções financeiras nos casos em que deficiências graves nos sistemas de gestão e controlo de um Estado-Membro tenham dado origem a erros sistémicos. Pode também solicitar correções para irregularidades individuais. Estas correções podem ser o resultado das suas próprias auditorias, do seu trabalho para dar seguimento às auditorias do Tribunal, dos inquéritos do OLAF ou de auditorias ou controlos nacionais, quando as correções aplicadas são insuficientes. Além disso, cabe à Comissão acompanhar as irregularidades comunicadas pelas autoridades dos Estados-Membros e garantir que os problemas são tratados e os erros corrigidos, a fim de assegurar que as correções têm um efeito dissuasor sobre as irregularidades. Esse acompanhamento é necessário para corrigir erros não detetados anteriormente pelas autoridades dos Estados-Membros, incluindo os erros adicionais detetados pelo Tribunal.

---

<sup>78</sup> Artigo 98º, nº 5, do RDC aplicável em 2021-2027.

<sup>79</sup> Ponto 22 do Relatório Especial 26/2021.

<sup>80</sup> Ver anexo 7 dos RAA da DG EMPL e da DG REGIO entre 2017 e 2022.

## A conclusão de um procedimento de correção financeira contra um Estado-Membro pode demorar até 20 meses

**128** O Tribunal analisou as medidas tomadas pela Comissão para dar seguimento às suas constatações individuais entre 2017 e 2021, anos para os quais já tinham sido lançadas medidas nesse sentido à data da realização da sua análise. O Tribunal centrou-se principalmente nos erros quantificáveis.

**129** A Comissão aceitou as constatações do Tribunal relativas a 119 dos 124 erros adicionais quantificados entre 2017 e 2021. Tal como mostra a *figura 10*, destes 119 erros, o Tribunal constatou que existiam provas de que a Comissão:

- o aplicou ou tenciona aplicar correções a 66 erros com impacto financeiro (cerca de 55%), em conformidade com a sua interpretação dos erros (ver ponto 44);
- o considerou que não dispunha de uma base jurídica sólida para aplicar correções financeiras ou não viu necessidade de o fazer, tendo também em conta informações adicionais dos Estados-Membros, em 32 casos (cerca de 27%);
- o ainda não tinha decidido se aplicava correções financeiras ou aguardava informações adicionais do Estado-Membro em causa para os restantes 21 erros (incluindo 16 casos de 2021).

**Figura 10 – Situação do seguimento dado pela Comissão às constatações do Tribunal**



Fonte: TCE.

**130** De acordo com os procedimentos jurídicos da Comissão, o seguimento dos erros e a aplicação das correções financeiras inclui um procedimento de apuramento adicional com o Estado-Membro em causa, para além de todas as etapas formais que fazem parte do processo de auditoria do Tribunal. Por conseguinte, as medidas corretivas não são tomadas imediatamente.

**131** A análise do Tribunal mostra que, em relação a um terço dos erros adicionais que quantificou entre 2017 e 2021, o seguimento da Comissão ainda estava em curso. Nestes casos, o tempo médio decorrido desde o final da auditoria do Tribunal foi de 31 meses (ou seja, mais de dois anos e meio).

**132** Relativamente aos casos encerrados à data da análise do Tribunal, o período médio entre o final da auditoria e a conclusão do seguimento da Comissão situava-se entre 11 meses para os casos em que decidiu não aplicar correções financeiras e 20 meses para os casos com correções. Desde a criação da direção conjunta de auditoria, em julho de 2021, o período médio diminuiu para cerca de sete meses nos casos sem correções.

**133** A situação é semelhante no caso das auditorias da própria Comissão: pode demorar vários anos até que a Comissão consiga confirmar que as correções propostas foram aplicadas como exigido<sup>81</sup>.

### **De acordo com informações da Comissão, os controlos ao nível da UE resultaram em 620 milhões de euros de correções financeiras adicionais até ao final de 2022**

**134** Para o período de 2014-2020, as autoridades de gestão e de certificação realizam a maior parte das correções financeiras e das deduções, tendo também em conta as constatações comunicadas pelas respetivas autoridades de auditoria (ver ponto 55). Nos seus RAA, a Comissão comunica o montante que os Estados-Membros retiram temporária ou definitivamente das contas<sup>82</sup>. Os fundos retirados podem ser reintroduzidos ou reutilizados para outras despesas elegíveis no âmbito do mesmo programa<sup>83</sup>. Após a aceitação das contas, a Comissão pode solicitar correções financeiras suplementares para irregularidades individuais; além disso, pode aplicar correções extrapoladas quando as taxas de erro residual são calculadas novamente e o resultado é superior a 2%. Pode igualmente resolver insuficiências sistémicas que afetam vários programas, aplicando correções a todos os programas em causa. Estas correções são o resultado das próprias auditorias da Comissão ou das suas ações de seguimento relativas a despesas certificadas e são adicionais aos montantes retirados

---

<sup>81</sup> Pontos 81 a 82 do [Relatório Especial 26/2021](#).

<sup>82</sup> Ver anexo 7H do RAA de 2021 da DG EMPL e anexo 7H do RAA de 2021 da DG REGIO.

<sup>83</sup> Artigos 137º, nº 2, e 143º, nº 3, do [RDC aplicável em 2014-2020](#).

das contas anuais pelas autoridades de gestão e de certificação em resultado das suas auditorias e verificações.

**135** De acordo com os RAA da DG EMPL e da DG REGIO, até ao final de 2022 a Comissão solicitou aos Estados-Membros que aplicassem correções financeiras adicionais no valor de 620 milhões de euros desde o início do período de 2014-2020, com base em auditorias e controlos realizados pelos organismos da UE. A grande maioria (88%) resultou das suas próprias auditorias<sup>84</sup>. Este montante inclui também correções no valor de 291 milhões de euros aplicadas no seguimento do novo cálculo das taxas de erro residual de exercícios contabilísticos anteriores. O RDC permite que os Estados-Membros substituam os montantes corrigidos por outras despesas regulares também no âmbito destas correções financeiras.

### **Até à data, não foram aplicadas correções financeiras líquidas para o período de 2014-2020**

**136** Por último, para o período de 2014-2020, a Comissão pode aplicar correções líquidas nos casos em que as auditorias da UE detetem deficiências graves no sistema de gestão e controlo após a apresentação das contas e que não tenham sido detetadas, comunicadas e corrigidas pelos Estados-Membros<sup>85</sup>. As correções financeiras líquidas são o único tipo de correção que resulta numa perda direta e imediata de financiamento para o Estado-Membro em causa. No entanto, ao abrigo do [RDC aplicável em 2014-2020](#), é necessário cumprir cumulativamente vários requisitos jurídicos para que as correções financeiras líquidas sejam aplicáveis. Segundo o RAA de 2022 da DG EMPL, as condições para a aplicação de correções financeiras líquidas pareciam estar preenchidas num caso e a Comissão pretendia iniciar um procedimento para esse efeito em 2023<sup>86</sup>. No entanto, até à data da presente análise, não tinha sido aplicada qualquer correção financeira líquida. A possibilidade de impor correções financeiras líquidas será mantida no período de 2021-2027, mas resta saber como será utilizada na prática em comparação com o período de 2014-2020.

---

<sup>84</sup> Ver a p. 148 do anexo do RAA de 2022 da DG EMPL e a p. 130 do anexo do RAA da DG REGIO.

<sup>85</sup> Artigo 145º, nº 7, do [RDC aplicável em 2014-2020](#).

<sup>86</sup> RAA de 2022 da DG EMPL, p. 62; ver também o ponto 6.72 do [Relatório Anual relativo a 2022](#).

## Próximas etapas

**137** O último exercício contabilístico do período de 2014-2020 decorre até 30 de junho de 2024, o que significa que as autoridades dos Estados-Membros solicitarão pagamentos à Comissão e realizarão os seus controlos e auditorias das despesas para além da data de elegibilidade final de 31 de dezembro de 2023, antes de apresentarem os documentos de encerramento até 15 de fevereiro de 2025<sup>87</sup>. O Regulamento STEP permite que os programas optem por prorrogar o prazo para a apresentação dos pedidos de pagamento final e dos documentos de encerramento por um ano, até 15 de fevereiro de 2026. O Tribunal analisou alguns fatores que podem influenciar o período que antecede o encerramento final dos programas pela Comissão.

### O arranque tardio dos programas de 2014-2020 e o financiamento adicional aumentaram a pressão para absorver os fundos em alguns Estados-Membros

**138** Os atrasos na adoção da legislação e dos programas significam um início tardio da execução, o que tem repercussões nos pagamentos do orçamento da UE. No período de 2007-2013, a Comissão adotou 95% dos programas antes do final de 2007, mas no período de 2014-2020 apenas 56% dos programas foram adotados até 31 de dezembro de 2014<sup>88</sup> e os últimos 31 programas só foram adotados em dezembro de 2015, quase dois anos após o início do período. Por conseguinte, há menos tempo disponível para gastar os fundos da UE disponibilizados no período de 2014-2020.

**139** Tal como referido anteriormente, a pressão para absorver o financiamento disponível da UE aumenta no final do período de elegibilidade<sup>89</sup>. Além disso, até ao final do período de elegibilidade, os Estados-Membros também precisam de gastar o financiamento adicional concedido ao abrigo da iniciativa REACT-EU para os programas da coesão em 2020 e 2021 (ver ponto **05**).

---

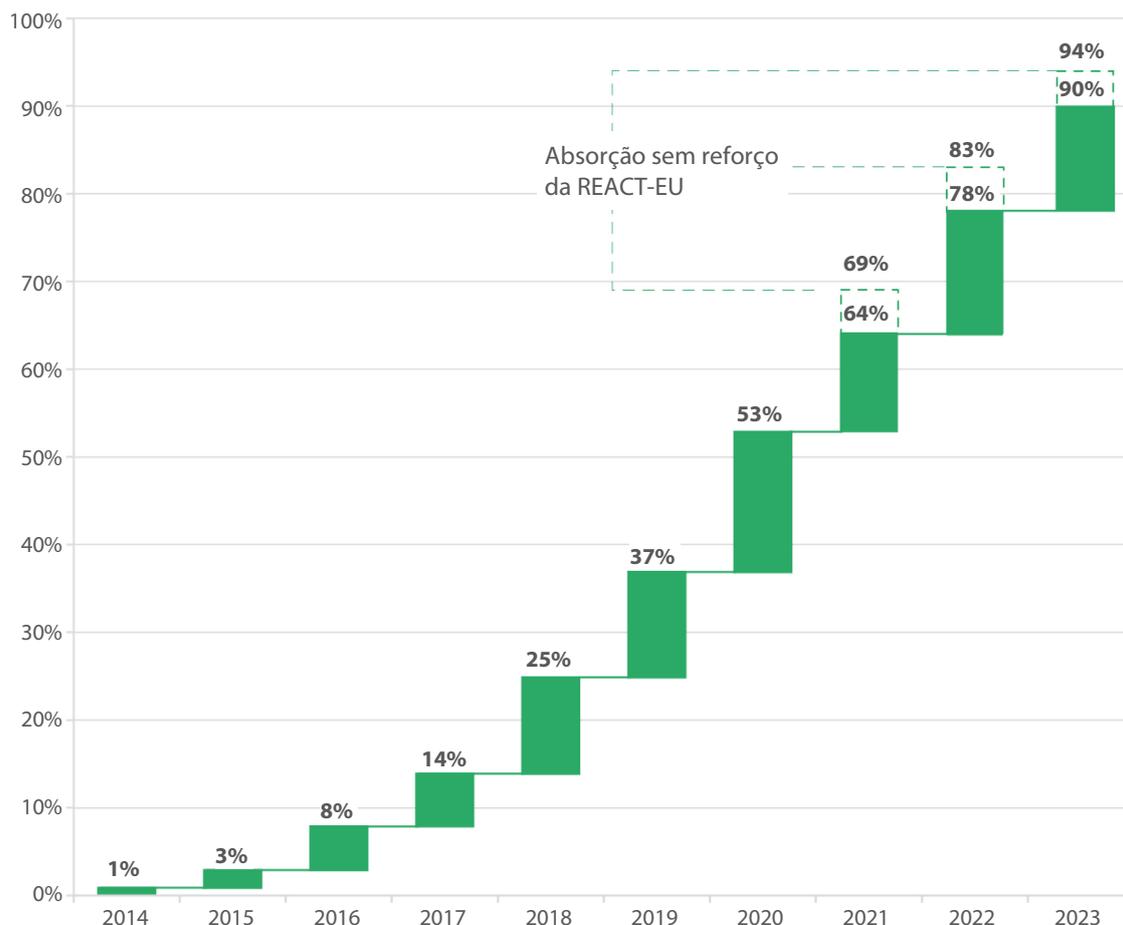
<sup>87</sup> Artigos 138º e 141º do RDC aplicável em 2014-2020.

<sup>88</sup> Caixa 2 do Relatório Especial 17/2018.

<sup>89</sup> Pontos 20 e 34 a 39 do Exame Rápido de Casos sobre autorizações por liquidar na UE; pontos 20 a 21 e 83 do Relatório Especial 17/2018.

**140** No último ano do período de elegibilidade, a absorção dos fundos da coesão de 2014-2020 alcançou a taxa exigida. Até ao final de 2023, os Estados-Membros tinham declarado despesas no valor de cerca de 94% de todas as dotações, que foram pagas pela Comissão. Esta taxa diminuiu para 90% se as dotações REACT-EU forem incluídas (ver *figura 11*).

**Figura 11 – Taxas de absorção na política de coesão no final de 2023**



Fonte: TCE, com base em [cohesiondata.europa.eu](https://cohesiondata.europa.eu)

**141** A flexibilidade proporcionada para fazer face à pandemia de COVID-19 (a Iniciativa de Investimento de Resposta ao Coronavírus e a Iniciativa de Investimento de Resposta ao Coronavírus +) contribuiu significativamente para aumentar a absorção durante os exercícios contabilísticos de 2020-2021 e 2021-2022. A legislação alterada alargou o leque de custos elegíveis para incluir as despesas relacionadas com a COVID-19 e permitiu o financiamento a 100% por fundos da UE, o que teve um efeito significativo na absorção. Em junho de 2021, 178 programas de 17 Estados-Membros e do Reino Unido (incluindo os programas de Cooperação Territorial Europeia) tinham optado pela possibilidade de financiamento da UE a 100%.

**142** No entanto, a eliminação do requisito de cofinanciamento nacional ou privado dos programas vai contra um princípio há muito estabelecido: o cofinanciamento nacional ou privado obrigatório garante o compromisso e a apropriação dos Estados-Membros (ou dos beneficiários) e assegura uma boa relação custo-benefício dos investimentos apoiados pela UE<sup>90</sup>.

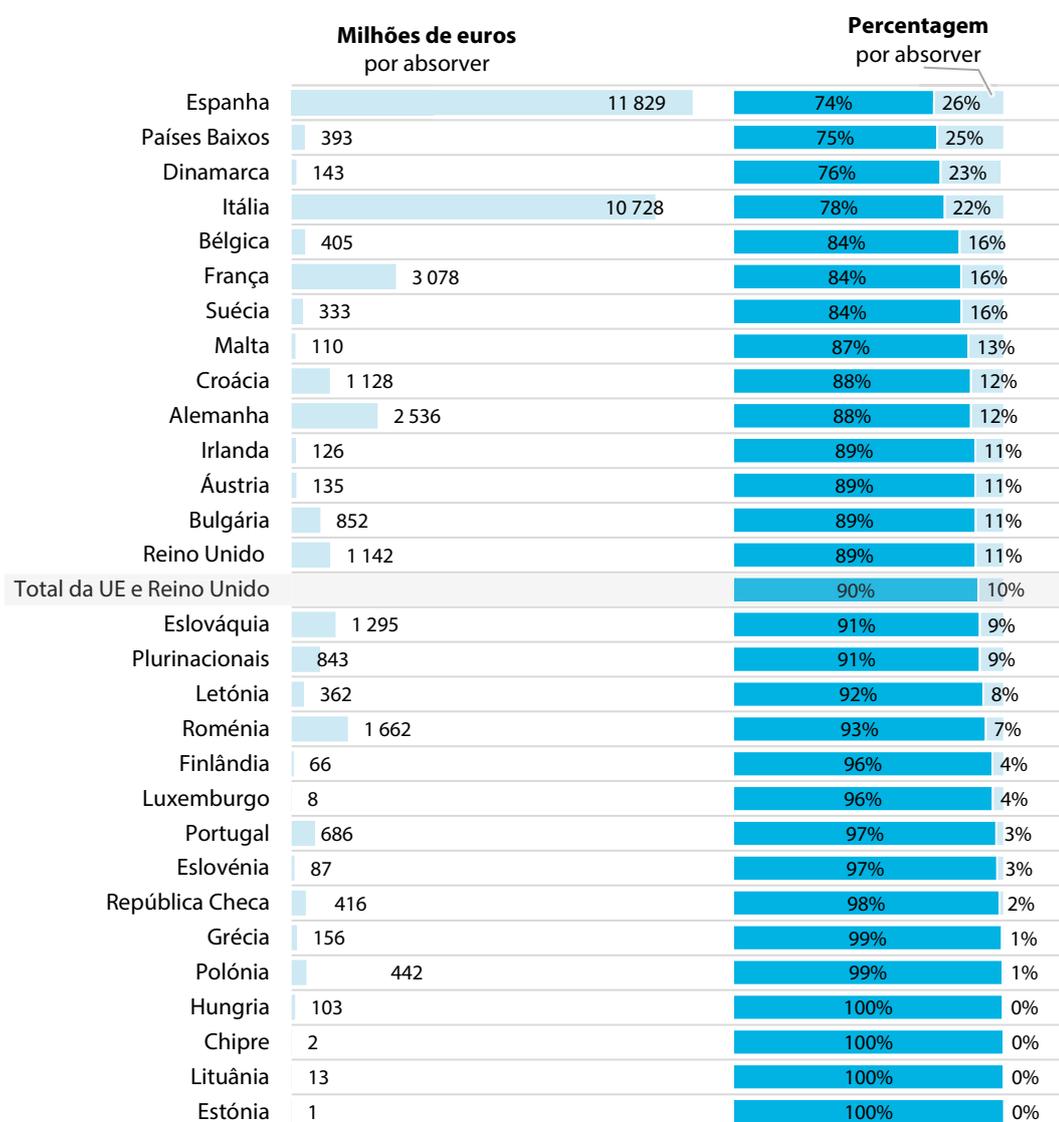
**143** No final de 2023, as taxas de absorção variavam significativamente entre os Estados-Membros<sup>91</sup>: de 74% em Espanha a 100% na Hungria, Chipre, Lituânia e Estónia (ver *figura 12*).

---

<sup>90</sup> Ponto 71 do Documento de Análise 01/2023 e Considerando 86 do RDC aplicável em 2021-2027.

<sup>91</sup> Ponto 2.16 do Relatório Anual relativo a 2021; pontos 27 e 28 do Relatório Especial 17/2018; Plataforma de Dados Abertos sobre a Coesão [em inglês].

**Figura 12 – Níveis de absorção dos Estados-Membros no final de 2023**



*Nota:* os montantes por absorver (azul claro) são os pagamentos que os Estados-Membros podem ainda solicitar à Comissão. A absorção destes montantes não representa necessariamente um progresso na execução dos projetos no Estado-Membro em causa.

*Fonte:* TCE, com base em [cohesiondata.europa.eu](https://cohesiondata.europa.eu).

**144** Todas as despesas remanescentes dos programas de 2014-2020, incluindo quaisquer montantes declarados para substituir despesas retiradas ou às quais tenham sido aplicadas correções financeiras, devem ainda passar pelo ciclo de controlo completo antes de poderem ser reembolsadas pela Comissão. Na sequência da entrada em vigor do Regulamento STEP, os Estados-Membros têm a opção de realizar estes controlos até meados de 2025, um ano mais tarde do que o final do último exercício contabilístico do período, em meados de 2024. Deste modo, as autoridades dos Estados-Membros dispõem de mais tempo para realizar todos os controlos administrativos exigidos.

**145** Ao mesmo tempo, o período de elegibilidade de outro instrumento temporário, o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), sobrepõe-se aos últimos anos das despesas da coesão de 2014-2020. Esta situação está a colocar uma pressão adicional sobre a capacidade de algumas administrações dos Estados-Membros para garantirem que as despesas são regulares e estão em conformidade com os princípios da boa gestão financeira.

### **Não existe um requisito jurídico de confirmação da regularidade das despesas para o período no seu conjunto no âmbito da aceitação final**

**146** O encerramento dos programas no período de 2014-2020 basear-se-á nos documentos relativos ao exercício contabilístico final e no relatório final de execução, que inclui algumas secções específicas sobre a fase final de execução do programa. As regras relativas ao exame e à aceitação das contas do exercício contabilístico final são as mesmas que para qualquer outro.

**147** A Comissão considera que se trata de uma simplificação do procedimento<sup>92</sup>. Contudo, antes do encerramento, as autoridades responsáveis pelos programas terão ainda assim de realizar a avaliação final da elegibilidade dos custos declarados para algumas operações, em especial as que implicam investimentos apoiados por instrumentos financeiros, do apuramento dos adiantamentos de auxílios estatais, da avaliação final das operações geradoras de receitas e do tratamento de projetos não operacionais<sup>93</sup>.

---

<sup>92</sup> Orientações da Comissão para o encerramento dos programas operacionais (2022/C 474/01), p. 1.

<sup>93</sup> Ponto 6.75 do Relatório Anual relativo a 2022.

**148** Tal como para todos os outros exercícios contabilísticos, a Comissão tem de emitir uma decisão anual de aceitação sobre a regularidade das despesas. No entanto, o RDC não exige essa decisão para o período no seu conjunto. Não existe qualquer requisito jurídico explícito para que as autoridades de auditoria deem garantias sobre todas as despesas durante o período<sup>94</sup>. A Comissão pode levantar questões relativas à legalidade e regularidade das operações subjacentes às despesas nas contas aceites, mesmo após o pagamento do saldo final e o encerramento de um programa. As regras não fixam um prazo para a conclusão das avaliações da legalidade e regularidade relativamente aos programas de 2014-2020. Por conseguinte, desconhece-se quando se pode considerar que o período de 2014-2020 está encerrado<sup>95</sup> e que todas as questões pendentes em matéria de legalidade e regularidade estão resolvidas.

---

<sup>94</sup> Ponto 121 do [Relatório Especial 36/2016](#).

<sup>95</sup> Ponto 78 do [Relatório Especial 36/2016](#).

## Observações finais

**149** A análise do Tribunal às constatações comunicadas anteriormente e às informações publicadas pela Comissão sobre o período de despesas de 2014-2020 revela que o quadro de garantia para a política de coesão ajudou a reduzir o nível global de erros desde 2007, mas não foi eficaz para o fazer descer abaixo do nível de materialidade de 2% fixado nas regras. Por conseguinte, indica a necessidade de as autoridades dos Estados-Membros e a Comissão continuarem a melhorar a forma como aplicam o quadro.

**150** Nem todos os sistemas de gestão e controlo nacionais ou regionais são suficientemente eficazes para evitar ou detetar irregularidades nas despesas declaradas pelos beneficiários. Além disso, existem insuficiências nos controlos da Comissão que a impedem de assinalar erros não detetados pelas autoridades dos Estados-Membros. As suas auditorias de conformidade, embora eficazes, foram em número reduzido. Neste contexto, o Tribunal considera que são necessárias mais medidas para reforçar a forma como o quadro de garantia para as despesas da coesão de 2021-2027 é aplicado e, em especial, orientado pela Comissão, uma vez que esta é, em última instância, a responsável pela execução do orçamento da UE.

**151** As alterações regulamentares à conceção do quadro de garantia para o período de 2014-2020 não produziram os resultados esperados em termos de fazer descer o nível de erro para um valor abaixo do limiar de materialidade: a estimativa do Tribunal da taxa de erro para cada ano entre 2017 e 2022 foi superior a 2% para as despesas declaradas ao longo de todo o período de 2014-2020. Tal como o Tribunal, a Comissão conclui que a taxa de erro nas despesas da coesão é significativa, mesmo que o seu resultado seja inferior, uma vez que apenas quantifica as irregularidades às quais considera que são aplicáveis correções financeiras.

**152** Os controlos de primeiro nível das autoridades de gestão devem abranger todas as despesas antes de estas serem declaradas à Comissão. No entanto, as constatações das auditorias do Tribunal, bem como as das autoridades de auditoria e os resultados dos próprios controlos da Comissão, demonstram que os seus controlos ainda não são suficientemente eficazes para atenuar o elevado risco intrínseco de erro nas despesas da coesão. Com efeito, um número significativo dos erros adicionais assinalados pelo Tribunal poderia e deveria já ter sido detetado e corrigido por esta "primeira linha de defesa". Por conseguinte, o Tribunal considera que as lacunas nos controlos de primeiro nível são um dos fatores de risco mais significativos para a

regularidade das despesas da coesão, exigindo que a Comissão e os Estados-Membros prestem mais atenção à eficácia dos controlos das autoridades de gestão.

**153** As autoridades de auditoria são uma "segunda linha de defesa" essencial. No entanto, e apesar de detetarem muitas irregularidades nas declarações de despesas elaboradas pelas autoridades de gestão, o Tribunal assinalou insuficiências no trabalho de um número significativo de autoridades de auditoria, o que limita o grau de confiança que a Comissão pode depositar nos seus controlos. Os erros continuam a não ser detetados devido a lacunas no planeamento e na preparação do seu trabalho de auditoria, bem como na qualidade do próprio trabalho e da sua documentação. Ao longo dos anos, o Tribunal detetou insuficiências no trabalho de 40 das 43 autoridades de auditoria examinadas, que afetaram mais de metade das operações auditadas. Dado o seu papel fundamental no quadro de garantia, o Tribunal recomendou que as autoridades de auditoria introduzam várias melhorias para garantir que os resultados das suas auditorias reflitam plenamente o quadro jurídico aplicável.

**154** Por último, a Comissão poderá ter mais impacto se aumentar o número das suas auditorias de conformidade, que são mais eficazes do que as análises documentais na deteção de irregularidades, mas que atualmente são em número reduzido.

**155** O Tribunal analisou igualmente os tipos de erros detetados com maior frequência neste domínio de despesas, em que predominam os pagamentos baseados em reembolsos. O tipo de erro adicional mais frequente detetado pelo Tribunal foi o das despesas inelegíveis. Estes erros e os erros relacionados com projetos inelegíveis foram os que mais contribuíram para o nível de erro estimado entre 2017 e 2022, seguidos do incumprimento das regras em matéria de auxílios estatais e das regras da UE e nacionais relativas à contratação pública. As autoridades de auditoria melhoraram a sua capacidade de detetar erros em matéria de contratação pública desde o período de 2007-2013, mas os erros relativos a projetos inelegíveis e a auxílios estatais não são tão detetados.

**156** Os resultados da auditoria do Tribunal indicam um nível de erro superior ao limiar de materialidade na maioria dos Estados-Membros que recebem mais fundos da coesão. Certos tipos de erros têm sido mais comuns em alguns Estados-Membros. Este facto sublinha o papel da Comissão de continuar a dar uma resposta ativa às questões específicas de cada país.

**157** A análise do Tribunal sobre as causas profundas dos erros adicionais detetados mostra que mais de um terço poderia ter sido evitado através de uma melhor tomada de decisões ou de verificações mais eficientes pelas autoridades de gestão. Mais de um quarto pode ser atribuído à falta de diligência ou à suspeita de incumprimento intencional das regras pelos beneficiários e outro quarto a problemas de interpretação do quadro regulamentar. O principal desafio para a Comissão consiste em fornecer orientações mais explícitas para esclarecer aspetos relativamente aos quais a base jurídica não é suficientemente clara, mas também em evitar a "sobre-regulamentação".

**158** No que diz respeito às medidas que a Comissão pode utilizar para evitar ou detetar erros, o Tribunal observa que a simplificação do quadro regulamentar não alcançou todos os resultados pretendidos. Durante o período de 2014-2020, as opções de custos simplificados foram a medida de simplificação mais utilizada. As constatações da auditoria do Tribunal confirmam que as operações que utilizam opções de custos simplificados são menos propensas a erros, mas não estão a ser utilizadas em todos os casos.

**159** A retenção de 10% de cada pagamento intercalar até à aceitação das contas anuais poderia ser uma salvaguarda eficaz. Porém, a Comissão só analisa as questões de legalidade e regularidade depois de ter disponibilizado o montante retido. A retenção foi reduzida para 5% no período de 2021-2027, mas as contas relativamente às quais foi comunicada uma taxa de erro residual superior ao limiar de materialidade não são admissíveis.

**160** A Comissão recorre a correções financeiras para proteger os interesses financeiros da UE nos casos em que considera existirem deficiências graves no sistema de gestão e controlo de um programa. Globalmente, a Comissão comunica que aplicou correções adicionais de cerca de 620 milhões de euros, principalmente em relação às suas próprias auditorias. No entanto, até agora, nunca impôs correções financeiras líquidas que resultassem numa perda direta de financiamento para o Estado-Membro em causa.

**161** Apesar do sistema de aceitação anual das contas, a execução dos fundos da política de coesão de 2014-2020 ainda inclui vários elementos de natureza plurianual que terão de ser considerados durante os procedimentos de encerramento e após o pagamento do saldo final, tendo em conta questões de legalidade e regularidade. Contudo, uma vez que as regras não estabelecem um prazo para o encerramento definitivo, não é possível prever quanto tempo será necessário para concluir todos os programas.

**162** A pressão para absorver o financiamento disponível da UE aumenta no final de cada período de elegibilidade. Desde 2020, a absorção dos fundos da coesão alcançou a taxa exigida, após as taxas de absorção particularmente baixas nos primeiros anos do período de 2014-2020. Em grande medida, esta situação pode ser atribuída à flexibilidade proporcionada para fazer face à pandemia de COVID-19 (ver ponto **142**) e, em especial, à possibilidade de um financiamento da UE a 100%. No entanto, a eliminação do requisito de cofinanciamento nacional, regional ou privado dos programas contraria o princípio há muito estabelecido das finanças da UE segundo o qual o cofinanciamento público nacional ou regional (bem como privado) tem sido considerado uma salvaguarda essencial para assegurar a utilização económica, eficiente e eficaz do financiamento da UE e a apropriação dos investimentos públicos como um fator de redução dos riscos para a boa realização de despesas regulares. Por conseguinte, esta medida de flexibilidade deve continuar a ser uma exceção temporária.

O presente documento de análise foi adotado pela Câmara II, presidida por Annemie Turtelboom, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 29 de maio de 2024.

*Pelo Tribunal de Contas*

Tony Murphy  
*Presidente*

# Anexos

## Anexo I – Síntese das funções e responsabilidades das autoridades dos Estados-Membros e da Comissão



### AUTORIDADE DE GESTÃO (OU ORGANISMOS INTERMÉDIOS)

Responsável pela gestão e execução dos programas.

Responsável pela seleção de projetos individuais e de beneficiários no âmbito destes programas, de acordo com critérios previamente acordados.

Realiza "verificações de gestão" (ou seja, controlos de primeiro nível) das operações financiadas e das despesas declaradas antes da certificação: verifica se os produtos cofinanciados foram entregues, se as despesas declaradas pelos beneficiários foram pagas e se estão em conformidade com a legislação aplicável, o programa operacional e as condições de apoio da operação.

Para o pacote de garantia, elabora:

- *a declaração da gestão*
- *a síntese anual dos controlos e verificações*



### AUTORIDADE DE CERTIFICAÇÃO

Antes de apresentar os pedidos de pagamento intercalar, certifica que os pedidos resultam de sistemas fiáveis de contabilidade, que se baseiam em documentos comprovativos verificáveis e que foram verificados pela autoridade de gestão.

Para o pacote de garantia, elabora:

- *as contas certificadas*



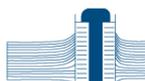
### AUTORIDADE DE AUDITORIA

Realiza auditorias ao correto funcionamento do sistema de gestão e controlo dos programas.

Realiza auditorias das operações relativas às despesas incluídas nas contas anuais dos programas, com base nas despesas declaradas à Comissão durante o exercício contabilístico.

Para o pacote de garantia, elabora:

- *o relatório anual de controlo*
- *o parecer de auditoria*



### COMISSÃO

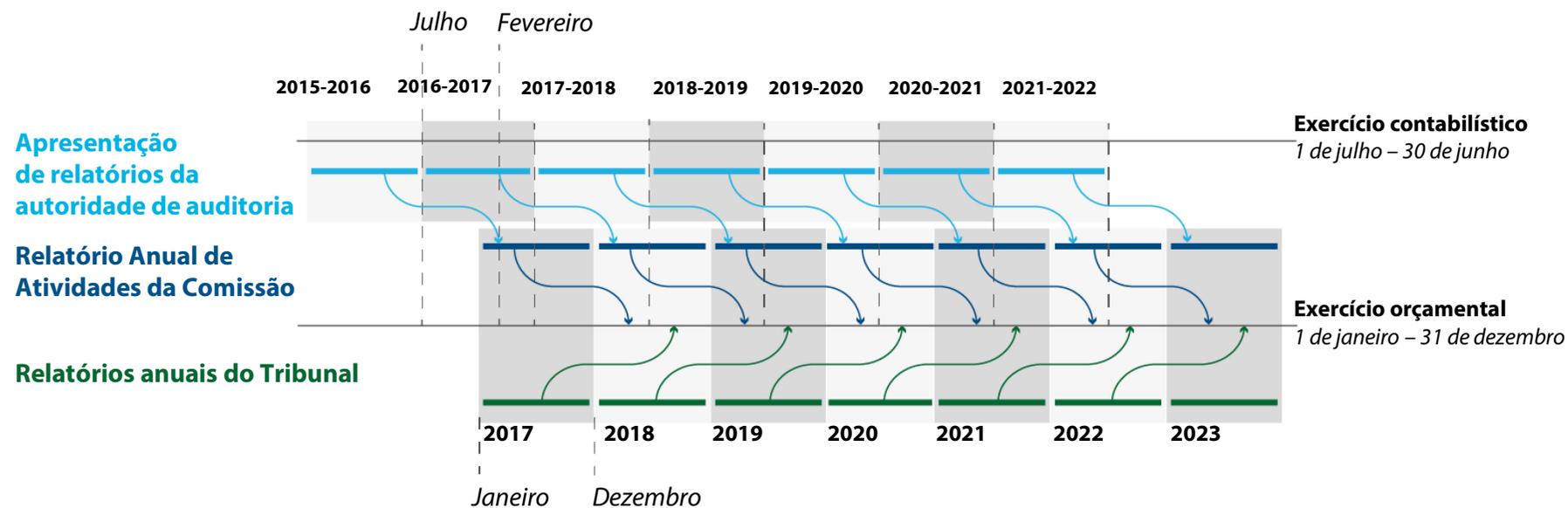
Realiza controlos administrativos, análises documentais e auditorias de conformidade (após a aceitação das contas) para tirar conclusões sobre as taxas de erro residual comunicadas pelas autoridades de auditoria e validá-las.

Pode também efetuar auditorias de regularidade para analisar o trabalho de uma autoridade de auditoria. Se estas auditorias revelarem irregularidades ou deficiências graves, a Comissão pode impor novas correções financeiras (mesmo líquidas).

Agrega e publica os resultados nos relatórios anuais de atividade (RAA) e no Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (RAGE) da Comissão.

Fonte: TCE, com base nos artigos 125º a 127º do RDC aplicável em 2014-2020.

## Anexo II – Cronologia dos exercícios contabilísticos e prazos para apresentação de relatórios



Fonte: TCE.

## Anexo III – Síntese da amostra do TCE por Estado-Membro (2017-2022)

Estado-Membro	Contribuição prevista da UE (milhões de euros)	Contribuição da UE paga (milhões de euros)	Número de pacotes de garantia auditados	Número de operações auditadas	Número de operações afetadas por insuficiências no trabalho da autoridade de auditoria	Número de erros quantificáveis detetados	Tipos de erros quantificáveis (apenas para os 10 maiores beneficiários)
PL	79 271	71 497	28	237	103	29 (12%)	
IT	48 773	30 741	10	79	42	6 (8%)	
ES	45 601	28 683	11	101	53	31 (31%)	
RO	24 568	18 214	5	41	17	6 (15%)	
PT	23 234	20 847	6	94	85	31 (33%)	
CZ	22 703	19 139	8	59	30	9 (15%)	
HU	22 624	19 974	8	82	24	11 (13%)	
DE	20 724	15 177	8	60	41	13 (22%)	
FR	19 383	12 867	6	35	27	3 (9%)	
EL	18 548	16 939	6	82	30	14 (17%)	
SK	14 405	10 352	4	28	27	4	A B C D E F
UK	10 988	8 025	4	32	29	2	A – despesas ilegíveis
CTE	9 407	7 395	4	15	11	3	B – erros em matéria de contratação pública
HR	9 161	5 735	4	30	9		C – erros relativos a auxílios estatais
BG	8 102	6 010	4	29	1		D – projetos ilegíveis
LT	7 111	6 355	3	23	8	1	E – falta de documentos comprovativos
LV	4 690	3 580	4	29	7	2	F – outros erros
EE	3 715	3 390	2	25	17		
SI	3 366	2 839	3	22	2	1	
BE	2 459	1 735	1	7	5		
SE	2 117	1 442	1	8	8	1	
NL	1 586	937	1	4	2	1	
FI	1 504	1 265	1	5	5		
AT	1 274	1 073	1	5	5		
IE	1 188	1 054	1	5	5	1	
CY	882	787	1	8	1	1	
MT	834	579	1	4	4		
DK	634	401	1	4	4		
LU	187	147	1	4	4	1	
<b>Total</b>	<b>409 040</b>	<b>317 180</b>	<b>138</b>	<b>1 157</b>	<b>606</b>	<b>171</b>	

Fonte: TCE.

## Anexo IV – Síntese das autoridades de auditoria que comunicaram irregularidades entre 2018 e 2022

Estado-Membro	Número de pacotes de garantia apresentados entre 2017 e 2022	Montante das irregularidades comunicadas (milhões de euros)	Número de irregularidades comunicadas
Polónia	134	41,9	789
Itália	228	197	3 389
Espanha	149	78,3	1 568
Roménia	29	77,1	710
Portugal	11	23,2	268
República Checa	46	20,7	719
Hungria	33	193,8	676
Alemanha	145	30,7	6 194
França	144	92,3	2 171
Grécia	11	56,5	581
Eslováquia	38	59,1	630
Reino Unido	33	52,9	599
Cooperação Territorial	299	11,6	2 872
Croácia	13	16,2	191
Bulgária	45	10,6	274
Lituânia	11	22,1	106
Letónia	12	5,6	244
Estónia	12	1,7	40
Eslovénia	10	3,4	153
Bélgica	41	6,5	773
Suécia	21	0,3	118
Países Baixos	26	0,3	105
Finlândia	16	0,1	50
Áustria	13	16,2	212
Irlanda	12	5	69
Chipre	11	0,5	23
Malta	16	0,1	12
Dinamarca	11	0,7	117
Luxemburgo	15	n.a.	n.a.
<b>Total</b>	<b>1 585</b>	<b>1 024,5</b>	<b>23 653</b>

Fonte: TCE, com base nos relatórios das autoridades de auditoria apresentados à Comissão.

## **Anexo V – Relatórios pertinentes do Tribunal**

### **Relatórios especiais**

*Relatório Especial 16/2013, Balanço da "auditoria única" ("single audit") e confiança depositada pela Comissão nos trabalhos das autoridades de auditoria nacionais no domínio da coesão*

*Relatório Especial 10/2015, Devem intensificar-se os esforços para resolver os problemas relacionados com a contratação pública nas despesas da Coesão da União Europeia*

*Relatório Especial 19/2016, Execução do orçamento da UE através de instrumentos financeiros – ensinamentos a retirar do período de programação de 2007-2013*

*Relatório Especial 24/2016, São necessários mais esforços para dar a conhecer melhor e fazer cumprir as regras relativas a auxílios estatais em matéria de coesão*

*Relatório Especial 36/2016, Avaliação das modalidades de encerramento dos programas de coesão e de desenvolvimento rural no período de 2007-2013*

*Relatório Especial 04/2017, Proteção do orçamento da UE contra despesas irregulares: a Comissão fez uma utilização crescente de medidas preventivas e correções financeiras no domínio da coesão ao longo do período de 2007-2013*

*Relatório Especial 17/2018, As medidas da Comissão e dos Estados-Membros durante os últimos anos do período de programação de 2007-2013 deram resposta ao baixo nível de absorção mas não deram ênfase suficiente aos resultados*

*Relatório Especial 06/2019, Combater a fraude nas despesas da coesão da UE: as autoridades de gestão têm de reforçar a deteção, a resposta e a coordenação*

*Relatório Especial 07/2020, Execução da política de coesão: custos comparativamente baixos, mas informações insuficientes para avaliar as poupanças com a simplificação*

*Relatório Especial 06/2021, Instrumentos financeiros da política de coesão no encerramento do período de 2007-2013: as verificações produziram bons resultados globais, mas persistem alguns erros*

*Relatório Especial 24/2021, Financiamento baseado no desempenho na política de coesão: ambições meritórias, mas subsistiram obstáculos no período de 2014-2020*

*Relatório Especial 26/2021, Regularidade das despesas na política de coesão da UE: a Comissão divulga anualmente um nível de erro estimado mínimo que não é definitivo*

[Relatório Especial 02/2023](#), *Adaptação das regras da política de coesão para reagir à COVID-19 – Maior flexibilidade na utilização dos fundos, mas importa refletir sobre a política de coesão como instrumento de resposta a situações de crise*

[Relatório Especial 06/2023](#), *Conflito de interesses na despesa da UE com a coesão e a agricultura – Quadro em vigor, mas com lacunas nas medidas de transparência e deteção*

[Relatório Especial 28/2023](#), *Contratação pública na UE – Recuo da concorrência na adjudicação de contratos relativos a obras, bens e serviços entre 2011 e 2021*

### **Documentos informativos e de análise**

[Agricultura e coesão: análise global das despesas da UE no período de 2007-2013](#)

Documento informativo, [Simplificação da execução da política de coesão pós-2020](#)

Documento informativo, [O desempenho no domínio da coesão](#)

Exame rápido de casos, [Autorizações por liquidar no orçamento da UE: Um olhar mais atento](#)

[Documento de análise 01/2023](#), *Financiamento da UE através da política de coesão e do Mecanismo de Recuperação e Resiliência: uma análise comparativa*

### **Pareceres**

[Parecer 02/2004](#) sobre o modelo de "auditoria única" (*single audit*) (e proposta para um quadro do controlo interno comunitário)

[Parecer 07/2011](#) sobre a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas, abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum, e que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) nº 1083/2006

[Parecer 06/2018](#) sobre a Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu Mais, o Fundo de Coesão e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e regras financeiras para estes Fundos e o Fundo para o Asilo e a Migração, o Fundo para a Segurança Interna e o Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Vistos

## Siglas e acrónimos

**CTE:** Cooperação Territorial Europeia

**DG EMPL:** Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão da Comissão Europeia

**DG REGIO:** Direção-Geral da Política Regional e Urbana da Comissão Europeia

**FC:** Fundo de Coesão

**FEAD:** Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas

**FEDER:** Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

**FSE:** Fundo Social Europeu

**ICD:** indicador-chave de desempenho

**IEJ:** Iniciativa para o Emprego dos Jovens

**IVA:** Imposto sobre o Valor Acrescentado

**MRR:** Mecanismo de Recuperação e Resiliência

**NEET:** jovem que não trabalha, não estuda, nem segue qualquer formação

**OCS:** opções de custos simplificados

**OLAF:** Organismo Europeu de Luta Antifraude

**QFP:** quadro financeiro plurianual

**RAA:** relatório anual de atividades

**RAGE:** Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução

**RDC:** Regulamento Disposições Comuns

**REACT-EU:** Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa

**STEP:** Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa

## Glossário

**Absorção:** receção por um Estado-Membro do financiamento da UE, uma vez satisfeitas as condições de pagamento.

**Amostragem estatística representativa:** aplicação de técnicas estatísticas para criar uma amostra que reflete as características da população a partir da qual é constituída.

**Amostragem por unidades monetárias:** método de amostragem estatística em que a probabilidade de uma determinada operação ser selecionada é proporcional à sua dimensão.

**Auditoria de conformidade:** avaliação pela Comissão da fiabilidade do trabalho das autoridades de auditoria num determinado exercício contabilístico.

**Auditoria temática:** auditoria da Comissão que abrange especificamente programas e domínios de despesas de alto risco não cobertos ou suficientemente cobertos pelas autoridades de auditoria.

**Autoridade de auditoria:** entidade nacional independente responsável pela auditoria dos sistemas e das operações de um programa de despesas da UE.

**Autoridade de certificação:** organismo designado por um Estado-Membro para certificar a exatidão e conformidade das declarações de despesas e dos pedidos de pagamento.

**Autoridade de gestão:** entidade nacional, regional ou local (pública ou privada) designada por um Estado-Membro para gerir um programa financiado pela UE.

**Auxílio estatal:** apoio direto ou indireto do Estado a uma empresa ou organização que a coloca numa situação de vantagem em relação aos seus concorrentes.

**Beneficiário:** pessoa singular ou coletiva que recebe uma subvenção ou empréstimo proveniente do orçamento da UE para executar um projeto ou programa.

**Boa gestão financeira:** gestão de recursos em conformidade com os princípios da economia, da eficiência e da eficácia.

**Contratação pública:** celebração de contratos relativos a obras, bens ou serviços por um organismo ou outra entidade pública.

**Cooperação Territorial Europeia:** quadro para a cooperação inter-regional, transfronteiriça e transnacional, que promove o intercâmbio de políticas e a execução de ações conjuntas.

**Correção financeira líquida:** correção financeira efetuada pela Comissão em que os Estados-Membros têm de reembolsar as despesas irregulares ao orçamento da UE, o que significa que esse montante é deduzido permanentemente da sua dotação de financiamento da UE.

**Correção financeira:** medida que protege o orçamento de despesas irregulares ou fraudulentas, retirando ou recuperando fundos de modo a compensar pagamentos indevidos a projetos e programas apoiados pela UE.

**Declaração de Fiabilidade:** declaração publicada no relatório anual do TCE que apresenta a sua opinião de auditoria sobre a fiabilidade das contas da UE e a regularidade das operações a elas subjacentes.

**Erro quantificável:** classificação utilizada pelo Tribunal ao comunicar os resultados dos testes das operações quando se determina o montante da operação afetado pelo erro.

**Erro:** resultado de um cálculo incorreto ou de uma irregularidade decorrente do incumprimento dos requisitos jurídicos e contratuais.

**Fraude:** qualquer ato ou omissão intencionais relativos à utilização ou apresentação de declarações ou de documentos falsos, inexatos ou incompletos, à não comunicação de uma informação exigida e à utilização indevida dos fundos da UE.

**Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas:** fundo da UE de apoio às medidas dos Estados-Membros para disponibilizar alimentos e outra assistência material às pessoas mais carenciadas da sociedade.

**Fundo de Coesão:** fundo da UE que visa reduzir as disparidades económicas e sociais na União através do financiamento de investimentos em infraestruturas ambientais e de transportes nos Estados-Membros cujo Rendimento Nacional Bruto por habitante é inferior a 90% da média da UE.

**Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional:** fundo da UE que reforça a coesão económica e social na União através do financiamento de investimentos que reduzam os desequilíbrios entre regiões.

**Fundo Social Europeu:** fundo da UE para criar oportunidades de formação e emprego e melhorar a situação das pessoas em risco de pobreza. Foi substituído pelo Fundo Social Europeu Mais.

**Fundos da política de coesão:** no âmbito do presente documento de análise, os quatro fundos da UE para 2014-2020 que apoiam a coesão económica, social e territorial em toda a União, a saber, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu, o Fundo de Coesão e o Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas.

**Gestão partilhada:** modalidade de execução do orçamento da UE em que, por oposição à gestão direta, a Comissão delega a execução nos Estados-Membros, embora continue a assumir a responsabilidade final.

**Indicador-chave de desempenho:** medida quantificável que mostra o desempenho em função dos objetivos principais.

**Iniciativa de Investimento de Resposta ao Coronavírus:** pacote de medidas destinado a permitir flexibilidade para a utilização dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento em resposta ao surto de COVID-19.

**Iniciativa para o Emprego dos Jovens:** programa da UE de apoio aos jovens que não trabalham, não estudam nem seguem qualquer formação em regiões cuja taxa de desemprego dos jovens é superior a 25%.

**Instrumento financeiro:** apoio financeiro proveniente do orçamento da UE sob a forma de investimentos em capitais próprios ou em quase-capital, de empréstimos ou garantias ou de outros instrumentos de partilha de riscos.

**Irregularidade:** incumprimento das regras ou obrigações contratuais da UE ou nacionais aplicáveis.

**Limiar de materialidade:** nível acima do qual se considera que os erros detetados numa população auditada ou num conjunto de demonstrações financeiras têm impacto na exatidão e fiabilidade.

**Mecanismo de Recuperação e Resiliência:** mecanismo de apoio financeiro da UE para atenuar o impacto económico e social da pandemia de COVID-19 e estimular a recuperação, dando resposta aos desafios de um futuro mais ecológico e digital.

**NEET:** jovem que não trabalha, não estuda nem segue qualquer formação.

**Normas de auditoria internacionalmente aceites:** conjunto de normas profissionais que definem as responsabilidades dos auditores, emitidas por vários organismos de normalização.

**Opções de custos simplificados:** método para determinar o montante de uma subvenção através, por exemplo, de custos unitários normalizados, de financiamento a taxa fixa ou de montantes fixos, em vez dos custos reais incorridos pelo beneficiário. Foi concebido para reduzir os encargos administrativos.

**Operação:** projeto, contrato ou medida que faz parte de um programa operacional e contribui para os seus objetivos.

**Organismo intermédio:** organismo público ou privado que administra fundos da UE sob a responsabilidade ou em nome de uma autoridade de gestão.

**Período de programação:** prazo durante o qual um programa operacional ou de despesas da UE é planeado e executado.

**Política de coesão:** política da UE cujo objetivo é reduzir as disparidades económicas e sociais entre as regiões e os Estados-Membros promovendo a criação de emprego, a competitividade empresarial, o crescimento económico, o desenvolvimento sustentável e a cooperação transfronteiriça e inter-regional.

**Programa operacional:** quadro para a execução de operações financiadas pela UE em conformidade com as prioridades e os objetivos estabelecidos num acordo de parceria celebrado entre a Comissão e o Estado-Membro em causa.

**Quadro financeiro plurianual:** plano de despesas da UE que fixa as prioridades (com base nos objetivos das políticas) e os limites máximos, geralmente para um período de sete anos. Proporciona a estrutura dentro da qual são definidos os orçamentos anuais da UE, limitando as despesas em cada categoria. O presente documento de análise abrange o período de 2014-2020.

**REACT-EU:** programa da UE que concede financiamento adicional aos programas da política de coesão existentes para apoiar a recuperação da crise, promovendo simultaneamente a transformação ecológica e digital.

**Regulamento Disposições Comuns:** regulamento que estabelece as regras aplicáveis aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.

**Regulamento Financeiro:** conjunto principal de regras que regem a forma como se estabelece e utiliza o orçamento da UE e os processos associados, tais como o controlo interno, a comunicação de informações, a auditoria e a quitação.

**Relatório anual de atividades:** relatório elaborado por cada direção-geral da Comissão e cada instituição e organismo da UE, que descreve o seu desempenho em relação aos objetivos e de que forma aplicaram os seus recursos humanos e financeiros.

**Relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE:** relatório elaborado anualmente pela Comissão sobre a gestão do orçamento da UE e os resultados obtidos, que sintetiza as informações constantes dos relatórios anuais de atividades das suas direções-gerais e agências de execução.

**Retirada:** correção financeira em que, quando é detetada uma irregularidade, o Estado-Membro deduz imediatamente as despesas afetadas do programa em causa e substitui a operação por outra.

**Risco no momento do encerramento:** estimativa da Comissão sobre a proporção das despesas de um programa que permanecerá irregular no encerramento após todos os controlos e correções *ex post*.

**Sistema de Gestão de Irregularidades:** aplicação utilizada pelos Estados-Membros para comunicar irregularidades ao OLAF, designadamente suspeitas de fraude.

**Subvenção:** apoio orçamental da UE, normalmente não reembolsável, relativo aos custos incorridos por um beneficiário na execução de um projeto ou programa elegível.

**Suspeita de fraude:** irregularidade que suscita o início de um processo administrativo ou judicial a fim de determinar se ocorreu fraude.

**Taxa de absorção:** absorção da dotação de um Estado-Membro, expressa em percentagem.

**Taxa de erro residual:** proporção de uma população que permanece irregular após ter em conta o efeito dos procedimentos de controlo, recuperações e correções.

## Equipa do TCE

O presente documento de análise foi adotado pela Câmara de Auditoria II – Investimento para a coesão, o crescimento e a inclusão, presidida pelo Membro do TCE Annemie Turtelboom. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Helga Berger, com a colaboração de Silvia Janik, chefe de gabinete, e Franz Ebermann, assessor de gabinete; Valeria Rota, responsável principal; Orsolya Szarka, responsável de tarefa; Zsuzsanna Csák, Dana Christina Mohamed e Janka Nagy-Babos, auditoras. Michael Pyper prestou assistência linguística e Agnese Balode prestou assistência gráfica.



*Da esquerda para a direita:* Michael Pyper, Janka Nagy-Babos, Dana Christina Mohamed, Orsolya Szarka, Silvia Janik, Helga Berger, Zsuzsanna Csák, Valeria Rota e Franz Ebermann.

# DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2024

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) encontra-se estabelecida na [Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu](#) relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE que é propriedade da UE está coberto pela licença [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Por conseguinte, regra geral, é autorizada a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as eventuais alterações. Esta reutilização do conteúdo do TCE não pode distorcer o significado ou a mensagem originais. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário obter uma autorização adicional se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros.

Se for obtida uma autorização, esta anula e substitui a autorização geral acima referida e deve indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário pedir autorização diretamente aos titulares dos direitos de autor.

O *software* ou os documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, nomeadamente patentes, marcas, desenhos e modelos registados, logótipos e nomes, estão excluídos da política de reutilização do TCE.

O conjunto de sítios Web institucionais da União Europeia, no domínio europa.eu, disponibiliza ligações a sítios de terceiros. Uma vez que o TCE não controla esses sítios, recomenda que se consultem as respetivas políticas em matéria de proteção da privacidade e direitos de autor.

## **Utilização do logótipo do TCE**

O logótipo do TCE não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

PDF	ISBN 978-92-849-2385-4	ISSN 2811-8308	doi:10.2865/477823	QJ-AN-24-003-PT-N
-----	------------------------	----------------	--------------------	-------------------

A política de coesão representou mais de um terço do orçamento da União Europeia (UE) para o período de 2014-2020. O quadro de garantia para a coesão ajudou a reduzir o nível global de erros desde 2007, mas não foi eficaz para o fazer descer abaixo do limiar de materialidade. Os resultados das auditorias do Tribunal revelam sistematicamente níveis de erro superiores a 2%, tanto anualmente como numa perspetiva plurianual. Esta situação mostra que há margem para todos os principais intervenientes melhorarem a forma como aplicam o modelo de garantia. Este documento de análise apresenta uma panorâmica plurianual dos resultados das auditorias do Tribunal, uma avaliação do quadro de garantia e informações específicas por país. Aponta também as causas profundas dos erros e as medidas aplicadas pela Comissão para os evitar e corrigir.

**TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU**  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: [eca.europa.eu/pt/contact](http://eca.europa.eu/pt/contact)  
Sítio Internet: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU