

Relatório Especial

Sistemas da Comissão para recuperar as despesas irregulares da UE

É possível acelerar e aumentar a recuperação



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Índice

	Pontos
Síntese	I-VII
Introdução	01-18
Recuperação de despesas irregulares junto dos destinatários de fundos da UE	01-06
Sistemas de registo das despesas irregulares e dos montantes a recuperar	07-09
Funções e responsabilidades	10-14
Comissão, autoridades nacionais e parceiros de execução	10-12
Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF)	13
Procuradoria Europeia	14
Informações publicadas sobre despesas irregulares e recuperações	15-18
Âmbito e método da auditoria	19-24
Observações	25-72
A Comissão regista com precisão e rapidez as despesas irregulares nas modalidades de gestão direta e indireta, mas o processo de recuperação é muito demorado	25-49
A Comissão regista as despesas irregulares com precisão e rapidez	25-28
A Comissão não examina as despesas irregulares potencialmente sistémicas nas ações externas da mesma forma que nas políticas internas	29-31
A recuperação das despesas irregulares nas modalidades de gestão direta e indireta é muito morosa	32-46
As renúncias à cobrança são afetadas pela morosidade do processo de recuperação e pela solvência dos devedores	47-49

A Comissão acompanha os sistemas dos Estados-Membros utilizados para registar e recuperar as despesas irregulares na modalidade de gestão partilhada, sempre que essas despesas afetem o orçamento da UE 50-63

A Comissão acompanha os sistemas de recuperação dos fundos agrícolas dos Estados-Membros, dado que as recuperações têm impacto no orçamento da UE 51-57

No domínio da coesão, a Comissão não acompanha os sistemas de recuperação dos Estados-Membros porque as despesas irregulares são retiradas e não afetam o orçamento da UE 58-63

Os dados publicados pela Comissão sobre as despesas irregulares nem sempre são completos e coerentes 64-72

Os dados publicados sobre as despesas irregulares e as medidas corretivas nem sempre estão completos 65-68

Os dados sobre as recuperações nem sempre são coerentes 69-72

Conclusões e recomendações 73-79

Anexos

Anexo I – Sistemas de deteção, registo e comunicação de despesas irregulares e medidas corretivas para programas da UE selecionados

Anexo II – Sistemas da Comissão Europeia para deteção de despesas irregulares e aplicação de medidas corretivas nas modalidades de gestão direta e indireta

Anexo III – Sistemas dos Estados-Membros para deteção de despesas irregulares e aplicação de medidas corretivas na modalidade de gestão partilhada

Anexo IV – Taxas de recuperação de despesas irregulares em Direções-Gerais da Comissão selecionadas

Anexo V – Recuperações no âmbito do Fundo Europeu Agrícola de Garantia junto dos beneficiários (casos detetados desde 2007)

Siglas e acrónimos

Glossário

Respostas da Comissão

Cronologia

Equipa de auditoria

Síntese

I A recuperação de despesas irregulares junto dos beneficiários de fundos da UE é um elemento fundamental dos sistemas de controlo interno da União, pois deve proteger os interesses financeiros da UE e dissuadir os beneficiários da prática de irregularidades no futuro. O total de despesas irregulares comunicadas pela Comissão elevou-se a 14 mil milhões de euros no período de 2014-2022.

II O objetivo desta auditoria consistiu em avaliar se os sistemas da Comissão para gerir e acompanhar as despesas irregulares efetuadas pelos beneficiários de fundos da UE são eficazes. As responsabilidades da Comissão nesta matéria variam em função da modalidade de gestão e do domínio de intervenção do orçamento da UE. Na modalidade de gestão partilhada, a Comissão delega a responsabilidade pelo registo e recuperação das despesas irregulares nos Estados-Membros, mas mantém a responsabilidade final. Com a presente auditoria, o Tribunal visa contribuir para aumentar a proteção dos interesses financeiros da UE e desenvolver sistemas eficazes para recuperar as despesas irregulares dos destinatários de fundos da União.

III O Tribunal conclui que os sistemas da Comissão para gerir e acompanhar as despesas irregulares efetuadas pelos beneficiários de fundos da UE são parcialmente eficazes.

IV Nas modalidades de gestão direta e indireta, a Comissão assegura que o registo das despesas irregulares é preciso e célere, mas demora demasiado tempo para as recuperar. A Comissão não procede ao seguimento das despesas irregulares potencialmente sistémicas nas ações externas da mesma forma que nas políticas internas. As dívidas que foram anuladas envolvem geralmente devedores financeiramente frágeis ou localizados em países onde a Comissão não pôde executar dívidas através dos tribunais locais.

V Na modalidade de gestão partilhada, os Estados-Membros são os principais responsáveis pelo registo e recuperação das despesas irregulares. A Comissão acompanha os seus sistemas no domínio da agricultura. O Tribunal observou que as taxas de recuperação ao nível dos beneficiários no que respeita ao Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) são, em geral, inferiores às da gestão direta e indireta e não melhoraram desde 2006. Constatou ainda que existem diferenças acentuadas nas taxas de recuperação e de anulação entre os Estados-Membros. Além disso, o incentivo que a Comissão introduziu em 2006 para os Estados-Membros recuperarem mais rapidamente as dívidas não foi mantido na PAC de 2023-2027. Nestas circunstâncias, o acompanhamento da Comissão poderá não ser suficiente, por si só, para assegurar que os sistemas de recuperação dos Estados-Membros têm um desempenho eficaz. No domínio da coesão, o orçamento da UE está protegido pelo facto de os Estados-Membros retirarem os montantes irregulares das despesas certificadas. A Comissão não verifica em que medida estes recuperam junto dos beneficiários as despesas irregulares retiradas. A recuperação de montantes irregulares é um instrumento fundamental para dissuadir os beneficiários da prática de mais irregularidades e minimizar os riscos para a reputação da UE.

VI Além disso, as informações fornecidas pela Comissão sobre as despesas irregulares e as medidas corretivas subsequentes têm pouca utilidade, já que nem sempre são completas e apresentadas de forma coerente.

VII O Tribunal recomenda que a Comissão:

- examine o impacto financeiro das irregularidades sistémicas no domínio das ações externas;
- melhore o planeamento dos trabalhos de auditoria no domínio das ações externas, a fim de reduzir o tempo despendido para apurar as despesas irregulares;
- avalie a necessidade de conceder incentivos suplementares aos Estados-Membros para melhorar as taxas de recuperação das despesas irregulares no domínio da agricultura;
- faculte informações completas sobre as despesas irregulares apuradas e as medidas corretivas tomadas.

Introdução

Recuperação de despesas irregulares junto dos destinatários de fundos da UE

01 Nos termos do artigo 325º, nº 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), a UE e os Estados-Membros partilham a responsabilidade pela proteção dos interesses financeiros da União da ocorrência de fraudes e outras irregularidades. Constitui irregularidade qualquer violação de uma disposição contratual ou de um regulamento da UE que resulte de um ato ou omissão que tenha ou possa ter por efeito lesar o orçamento da União¹. Quando a irregularidade afeta despesas registadas no orçamento da UE, estas designam-se por despesas irregulares.

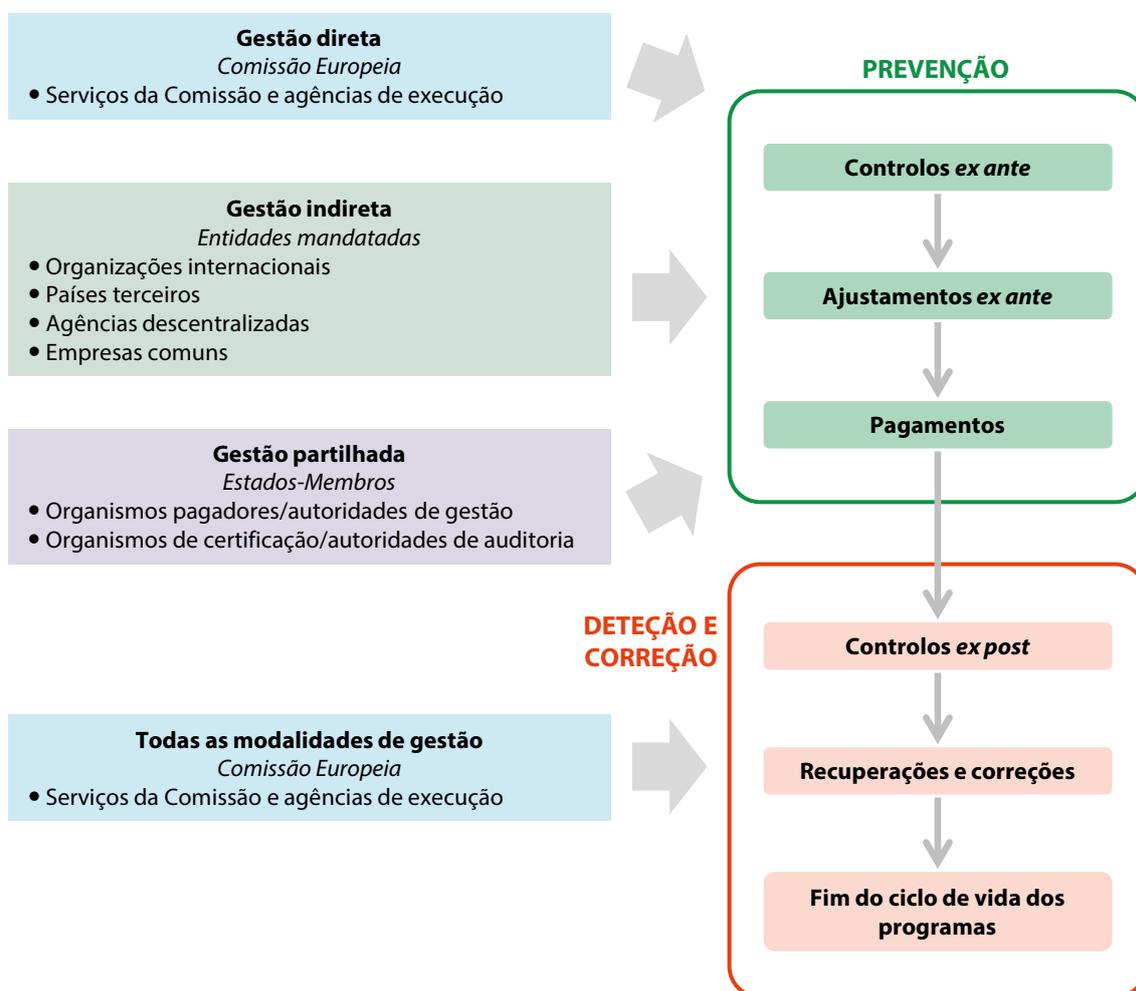
02 A Comissão e os Estados-Membros devem instituir controlos internos para proteger o orçamento da União de despesas irregulares². Efetuam controlos *ex ante* (antes da autorização e do pagamento das operações financeiras), a fim de evitar a aceitação de despesas irregulares, bem como controlos *ex post* (após a autorização e o pagamento das operações), a fim de detetar e corrigir as despesas irregulares caso a prevenção tenha falhado³. A **figura 1** ilustra o ciclo de controlo plurianual da Comissão para evitar, detetar e corrigir despesas irregulares.

¹ Regulamento (CE, Euratom) nº 2988/95 do Conselho, de 18 de dezembro de 1995, relativo à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias, artigo 1º, nº 2.

² Regulamento Financeiro, artigos 36º e 63º.

³ *Ibid.*, artigos 63º e 202º.

Figura 1 – Ciclo de controlo plurianual da Comissão para evitar, detetar e corrigir despesas irregulares



Fonte: TCE, com base no *Relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE, exercício financeiro 2022* da Comissão (Volume II, anexo 2, p. 51).

03 Quando os controlos *ex post* detetam despesas irregulares, pode-se recorrer principalmente a duas medidas para proteger os interesses financeiros da UE:

- o recuperação direta junto do beneficiário que cometeu a irregularidade⁴;
- o imposição de uma correção financeira ao Estado-Membro que financiou as despesas irregulares, a fim de as compensar⁵.

⁴ *Ibid.*, artigos 63º, nº 2, e 202º, nº 2.

⁵ *Ibid.*, artigo 101º, nº 8.

04 Para efeitos da presente auditoria, entende-se por "recuperação" qualquer medida destinada a proteger os interesses financeiros da UE, solicitando o reembolso total ou parcial dos montantes pagos a uma organização de execução ou a um beneficiário de um projeto ou programa apoiado pela União que não tenha cumprido os requisitos de financiamento da União. As organizações de execução são beneficiárias de fundos da UE. Fornecem bens e/ou serviços aos destinatários finais, sendo responsáveis se estes não cumprirem as condições estabelecidas nos seus contratos ou acordos.

05 As organizações que gerem programas ou projetos financiados pela União (ou seja, a Comissão na modalidade de gestão direta, as organizações parceiras ou outras autoridades dentro e fora da UE na modalidade de gestão indireta e as autoridades nacionais na modalidade de gestão partilhada) podem proceder à recuperação junto dos beneficiários de duas formas, como ilustrado na [figura 2](#).

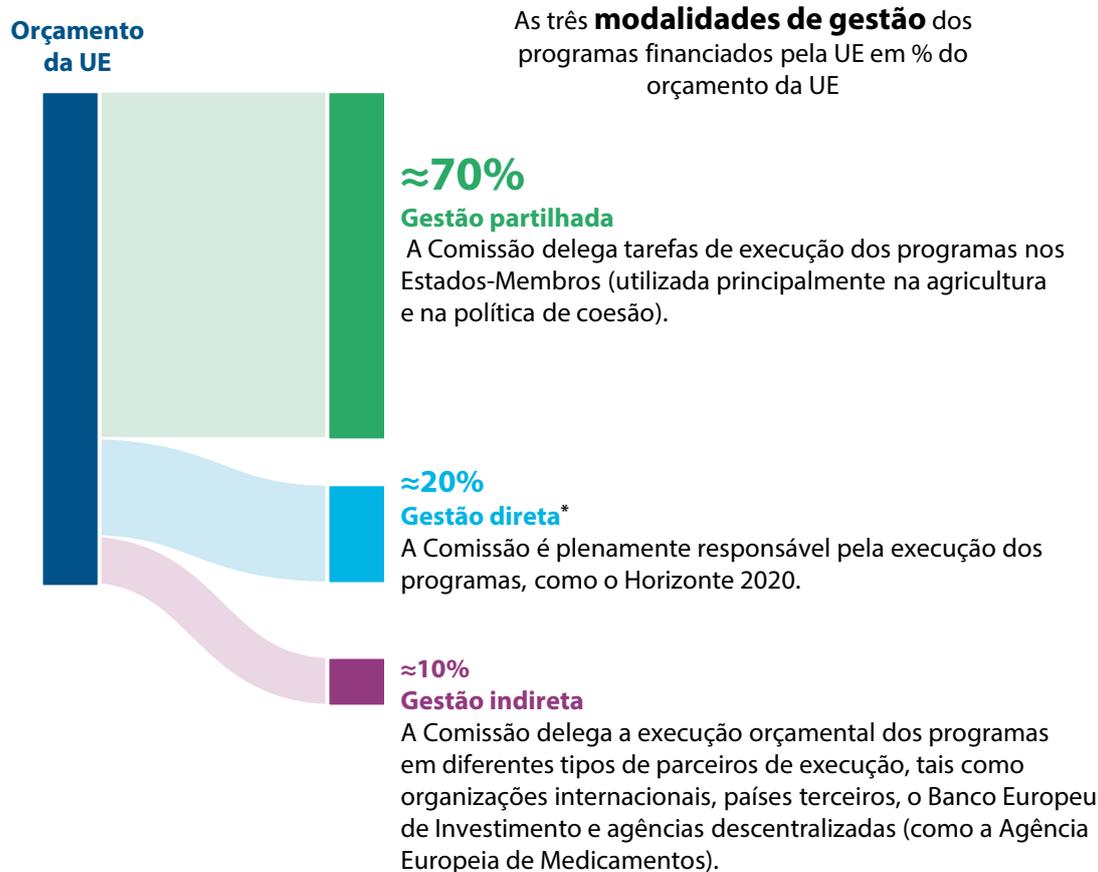
Figura 2 – Recuperação dos montantes devidos



Fonte: TCE.

06 Os procedimentos de recuperação das despesas irregulares junto dos beneficiários dependem do tipo de gestão e do domínio de intervenção do orçamento da UE. Os [anexos I a III](#) contêm explicações mais pormenorizadas sobre os procedimentos de controlo e de recuperação para cada domínio de intervenção principal. A [figura 3](#) ilustra as três modalidades de gestão dos programas financiados pela União.

Figura 3 – Modalidades de gestão



* A gestão direta não inclui o financiamento do Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

Fonte: TCE, com base no artigo 62º do [Regulamento Financeiro](#) e nas informações da Comissão sobre o [financiamento por modalidade de gestão](#).

Sistemas de registo das despesas irregulares e dos montantes a recuperar

07 A Comissão regista as despesas irregulares que deteta ou que lhe são comunicadas para efeitos de gestão direta e indireta em bases de dados locais dedicadas à gestão das auditorias. Nelas se incluem o Módulo de Auditoria para as Ações Externas e o AUDEX (sistema de gestão das auditorias externas), utilizados pelas Direções-Gerais (DG) do domínio da investigação nas políticas internas.

08 Uma vez determinado o impacto das despesas irregulares, a Comissão utiliza a função "contexto da recuperação" no seu sistema contabilístico ABAC para registar todos os montantes a recuperar. O "contexto da recuperação" aplica-se principalmente aos domínios de intervenção nas modalidades de gestão direta e indireta, dado que, na gestão partilhada, os Estados-Membros são responsáveis por efetuar recuperações junto dos beneficiários, introduzi-las nos seus registos nacionais de devedores e, se necessário, comunicar periodicamente os dados à Comissão.

09 A legislação da UE exige que os Estados-Membros e os países candidatos à adesão à União utilizem o Sistema de Gestão de Irregularidades, gerido pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) em nome da Comissão, para registar os casos de despesas irregulares (incluindo fraudes suspeitas e comprovadas) que detetaram e que impliquem mais de 10 000 euros de fundos da UE⁶. A finalidade é a análise dos riscos e não o acompanhamento das recuperações.

Funções e responsabilidades

Comissão, autoridades nacionais e parceiros de execução

10 Na modalidade de gestão direta, as Direções-Gerais da Comissão que gerem programas ou subvenções da UE são responsáveis pela realização de controlos e pela recuperação das despesas irregulares detetadas. A DG BUDG fornece orientações e apoio durante o processo de recuperação.

11 Na modalidade de gestão indireta, os parceiros de execução devem assegurar um nível de proteção dos fundos da UE equivalente ao da Comissão quando gere as despesas diretamente. São responsáveis pela realização de controlos e pela recuperação das despesas irregulares junto dos beneficiários. Se as verificações dos relatórios financeiros apresentados à Comissão detetarem despesas irregulares, esta solicita aos parceiros de execução que reembolsem os fundos da UE. Se for caso disso, os parceiros de execução, por sua vez, solicitam o mesmo junto dos beneficiários finais.

⁶ Os atos jurídicos que determinam a comunicação das despesas irregulares e a utilização do Sistema de Gestão de Irregularidades são indicados no [sítio Web do OLAF](#).

12 Na modalidade de gestão partilhada, os Estados-Membros são responsáveis pelo registo e recuperação das despesas irregulares, mas a Comissão detém a responsabilidade final de garantir o sistema aplicado pelos Estados-Membros para a gestão dos fundos. Compete às autoridades dos Estados-Membros realizar os controlos e recuperar as despesas irregulares diretamente junto dos beneficiários. Todos os anos, comunicam à Comissão os resultados dos seus controlos sobre a utilização dos fundos da UE. A Comissão efetua auditorias para avaliar a eficácia dos sistemas dos Estados-Membros e pode impor correções financeiras se detetar insuficiências suscetíveis de afetar o orçamento da UE.

Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF)

13 O OLAF investiga suspeitas de casos de despesas irregulares fraudulentas e não fraudulentas e, em seguida, envia os seus relatórios de inquérito às instituições da UE ou às autoridades dos Estados-Membros em causa. Pode igualmente recomendar medidas disciplinares, administrativas, financeiras ou judiciais. Nas suas recomendações financeiras, o OLAF convida as autoridades competentes da UE ou nacionais a recuperarem os fundos da União afetados por despesas irregulares fraudulentas ou não.

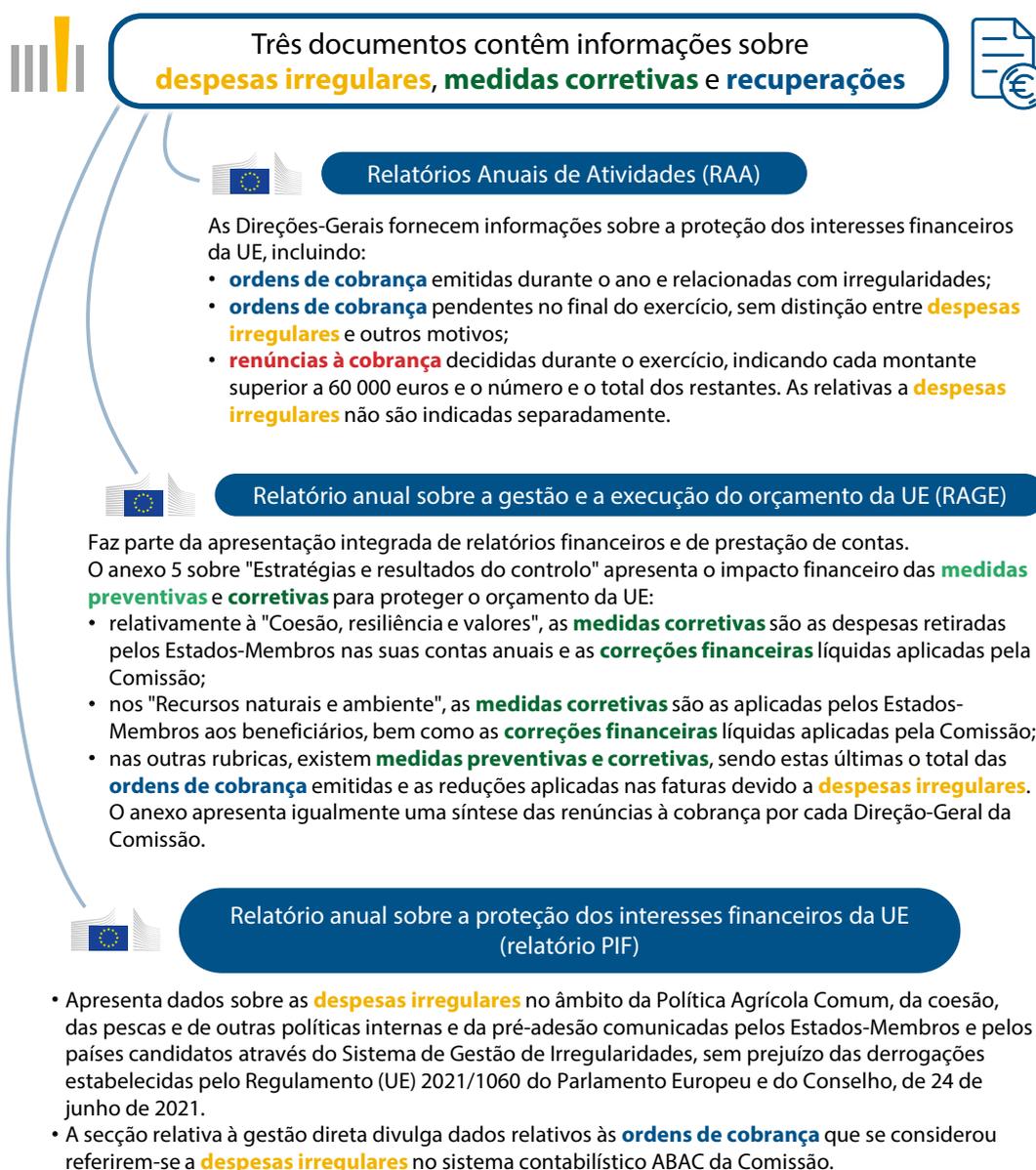
Procuradoria Europeia

14 A Procuradoria Europeia, criada em 2017, é um organismo independente da União que dispõe de poderes para investigar, instaurar ações penais e levar a julgamento os autores de infrações lesivas do orçamento da UE, tais como fraude, corrupção ou fraude transfronteiriça grave em matéria de IVA, conforme previsto na Diretiva PIF (proteção dos interesses financeiros da União) e no [Regulamento \(UE\) 2017/1939 do Conselho](#). Entrou em funcionamento em junho de 2021. Em conformidade com o [acordo de cooperação](#) que assinou com a Comissão, quando abre uma investigação com base nas informações apresentadas por esta instituição, informa-a e fornece-lhe informações suficientes para esta tomar medidas corretivas, como a recuperação de fundos indevidamente pagos.

Informações publicadas sobre despesas irregulares e recuperações

15 Os documentos publicados pela Comissão que contêm informações sobre despesas irregulares, medidas corretivas e recuperações de despesas irregulares são apresentados na *figura 4*.

Figura 4 – Documentos publicados pela Comissão sobre despesas irregulares e recuperações



Fonte: TCE, com base nos Relatórios Anuais de Atividades, no Relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE e nos relatórios sobre a proteção dos interesses financeiros da União Europeia publicados pela Comissão.

16 O anexo 5, secção 5.4, do Relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE (RAGE) de 2022 apresenta os valores das recuperações efetuadas junto dos beneficiários relativos às despesas irregulares detetadas e reembolsadas (ou a reembolsar) ao orçamento da UE (ver [quadro 1](#)).

Quadro 1 — RAGE: ordens de cobrança de despesas irregulares emitidas em 2021 e 2022 (milhões de euros)

Rubrica do QFP	Recuperações em 2021	Recuperações em 2022
Mercado único, inovação e digital	19	27
Coesão, resiliência e valores	Não aplicável*	Não aplicável*
Recursos naturais e ambiente	191*, **	220*, **
Migração e gestão das fronteiras	1*	1*
Segurança e defesa	0	0
Vizinhança e mundo	21	16
Administração pública europeia	0	1

* Exclui as correções aplicadas pela Comissão aos Estados-Membros. No domínio da coesão, as despesas retiradas diretamente pelos Estados-Membros são comunicadas no RAA e no RAGE.

** Este montante foi reembolsado ao orçamento da UE em acréscimo aos 118 milhões de euros (244 milhões de euros em 2021) que foram reutilizados pelos Estados-Membros.

Fonte: TCE, com base nos valores das medidas preventivas e corretivas indicados na secção 5.4 dos RAGE de 2021 e 2022.

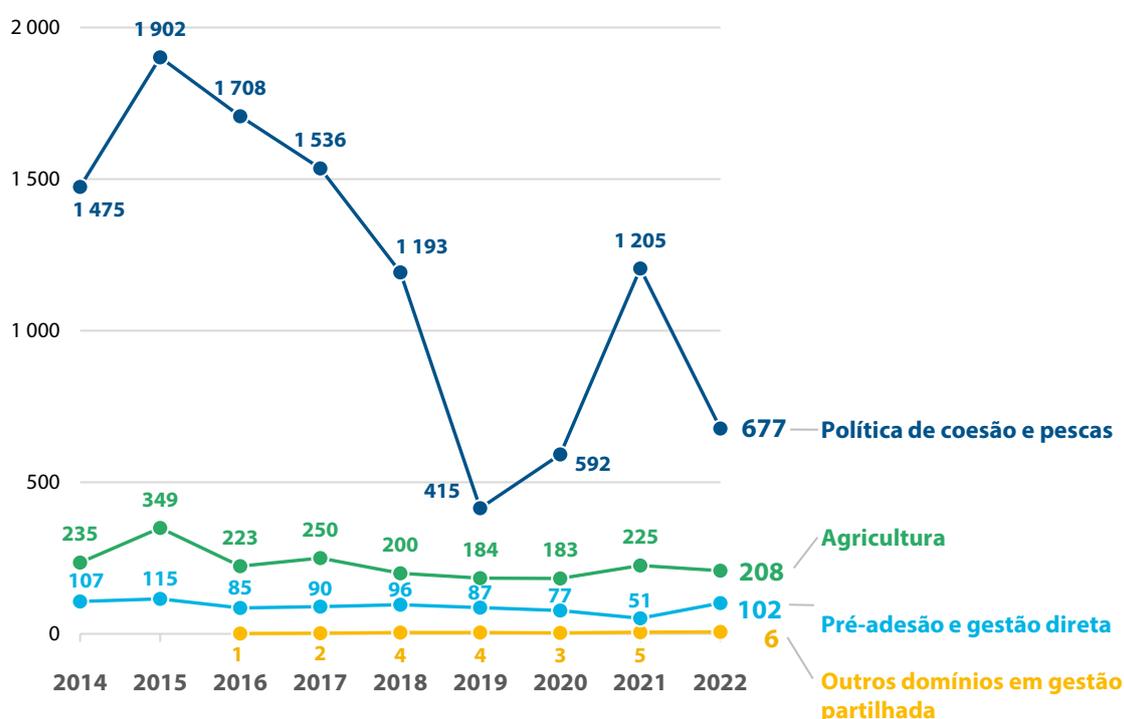
17 A Comissão apresenta igualmente no RAGE uma síntese dos montantes objeto de decisões de renúncia à cobrança por cada Direção-Geral⁷. Em 2023, a Comissão comunicou que, em 2022, tinha renunciado à cobrança de dívidas num montante total de 40 milhões de euros⁸ (31 milhões de euros em 2021). Os valores referem-se à renúncia à cobrança de todos os tipos de dívidas e não apenas da recuperação de despesas irregulares.

⁷ Em conformidade com o artigo 101º, nº 5, do [Regulamento Financeiro](#).

⁸ [Relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE, exercício financeiro 2022](#), Volume III [em inglês], anexo 9.

18 O total de despesas irregulares (fraudulentas e não fraudulentas) comunicadas nos relatórios sobre a proteção dos interesses financeiros da União Europeia (relatórios PIF) relativos ao orçamento da UE para 2014-2022 elevou-se a 14 mil milhões de euros. Este valor inclui 10,7 mil milhões de euros para a política de coesão e as pescas, em que os Estados-Membros devem retirar as despesas irregulares logo que sejam detetadas, para que não afetem o orçamento da UE. A repartição por domínio de intervenção e por ano é apresentada na *figura 5*.

Figura 5 – Despesas irregulares comunicadas no período de 2014-2022 (milhões de euros)



Fonte: TCE, com base em dados fornecidos pelo OLAF.

Âmbito e método da auditoria

19 O objetivo desta auditoria consistiu em avaliar se os sistemas criados pela Comissão para gerir a recuperação das despesas irregulares efetuadas pelos beneficiários de fundos da UE são eficazes. O Tribunal abrangeu os programas da UE executados entre 2014 e 2021 que apresentavam os valores mais elevados em termos de recuperações nas modalidades de gestão direta (políticas internas), indireta (ações externas) e partilhada (política de coesão e agricultura).

20 No que diz respeito à gestão direta e indireta, em que a Comissão é responsável por assinalar e registar despesas irregulares e, em seguida, recuperar os fundos, o Tribunal avaliou a eficácia dos sistemas da Comissão. Este foi o principal foco da auditoria. Na gestão partilhada, os regulamentos confiam aos Estados-Membros a responsabilidade pela recuperação dos fundos gastos irregularmente, mas a Comissão detém a responsabilidade final de garantir o sistema aplicado. Como o âmbito da auditoria se centrou na Comissão, neste domínio o Tribunal avaliou se o acompanhamento realizado por esta assegura a eficácia dos sistemas dos Estados-Membros. Relativamente a todas as modalidades de gestão, o Tribunal avaliou igualmente se a Comissão comunica adequadamente as despesas irregulares e as recuperações nos principais documentos que publica no contexto da prestação de contas.

21 O trabalho de auditoria envolveu a DG BUDG, bem como as Direções-Gerais que declaram a recuperação dos montantes mais elevados nos seus Relatórios Anuais de Atividades (RAA) de 2021 (DG CNECT e DG RTD para as políticas internas; DG INTPA e DG NEAR para as ações externas) e as principais Direções-Gerais em gestão partilhada (DG REGIO e DG EMPL para a política de coesão; DG AGRI para a agricultura).

22 A auditoria não abrangeu:

- o os fundos recuperados por não terem sido utilizados (e não por constituírem despesas irregulares), na sua grande maioria relacionados com pré-financiamentos (que não são despesas);
- o as correções financeiras que a Comissão aplica aos Estados-Membros no domínio da agricultura e da coesão, ou as retiradas efetuadas pelas autoridades dos Estados-Membros, dado que o Tribunal tratou esta questão em relatórios especiais anteriores⁹;

⁹ Relatório Especial 08/2011, Relatório Especial 04/2017 e Relatório Especial 14/2022.

- o os sistemas de recuperação das despesas irregulares dos Estados-Membros nos programas de coesão e de desenvolvimento rural, uma vez que o Tribunal se centrou nos controlos da Comissão para acompanhar a eficácia dos sistemas de recuperação dos Estados-Membros;
- o o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, porque o Tribunal já publicou um relatório especial sobre a conceção dos sistemas da Comissão para proteger os interesses financeiros da UE¹⁰ e tenciona publicar em 2024 um relatório especial sobre os sistemas de controlo do Mecanismo aplicados pelos Estados-Membros.

23 A auditoria combinou provas provenientes de várias fontes, nomeadamente:

- o um exame dos sistemas utilizados para detetar, registar e recuperar as despesas irregulares junto dos beneficiários;
- o uma análise dos dados constantes da base de dados de gestão ABAC da Comissão relativos às recuperações efetuadas, pendentes e anuladas entre 2014 e 2022, a fim de comparar o desempenho da Comissão em diferentes domínios;
- o exames do seguimento de uma amostra de 144 relatórios de auditorias e verificações de relatórios financeiros sobre as despesas financiadas pela UE (com base na dimensão dos montantes controlados e incluindo diferentes tipos de controlos), uma amostra de 75 ordens de cobrança das 858 que estavam pendentes no final de 2021 (com base na antiguidade e importância dos valores) e uma amostra de 52 renúncias à cobrança das 113 ordens emitidas em 2021 (com base na importância dos valores) para as quatro Direções-Gerais selecionadas nas modalidades de gestão direta e indireta. Sempre que possível, foram incluídos nas amostras casos do OLAF e do TCE;
- o um exame das informações publicadas pela Comissão sobre despesas irregulares e recuperações em 2022 e 2023 (pontos **15** a **18**), incluindo reconciliações com as fontes de dados utilizadas, para avaliar a sua exaustividade e coerência.

24 O objetivo do Tribunal é contribuir para aumentar a proteção dos interesses financeiros da UE e desenvolver sistemas eficazes para recuperar as despesas irregulares dos beneficiários de fundos da União.

¹⁰ Relatório Especial 07/2023.

Observações

A Comissão regista com precisão e rapidez as despesas irregulares nas modalidades de gestão direta e indireta, mas o processo de recuperação é muito demorado

A Comissão regista as despesas irregulares com precisão e rapidez

25 É de esperar que os sistemas da Comissão aplicados nas modalidades de gestão direta e indireta assegurem o registo correto e atempado das despesas irregulares nas devidas bases de dados de gestão, para que possam ser tomadas medidas corretivas o mais rapidamente possível. Embora as duas modalidades tenham objetivos diferentes, os procedimentos de registo e recuperação das despesas irregulares são semelhantes.

26 As Direções-Gerais operacionais responsáveis pela Investigação e Inovação no domínio orçamental das políticas internas (nas quais se incluem as DG CNECT e DG RTD escolhidas para a presente auditoria) criaram um Serviço de Auditoria Comum para selecionar as demonstrações financeiras dos projetos geridos direta ou indiretamente que devem ser auditadas. Este serviço efetua as auditorias financeiras *ex post* com o seu próprio pessoal ou contrata para o efeito empresas de auditoria privadas, no âmbito de um contrato-quadro, verificando depois as auditorias realizadas. O Serviço de Auditoria Comum e os auditores contratados debatem as principais constatações com as organizações de execução durante um procedimento contraditório, após o qual as informações relativas às despesas irregulares detetadas, incluindo as de natureza sistémica e/ou recorrente, são automática e imediatamente transferidas da base de dados de auditoria para a base de dados de gestão. Este serviço analisa igualmente outras demonstrações financeiras apresentadas pelas mesmas organizações de execução que também podem ser afetadas pelas mesmas despesas irregulares sistémicas. As Direções-Gerais operacionais em causa podem então realizar formalmente um novo procedimento contraditório curto, notificando as organizações de execução das despesas que foram rejeitadas.

27 As Direções-Gerais operacionais e as delegações da UE no domínio orçamental das ações externas (nas quais se incluem as DG INTPA e DG NEAR selecionadas para a presente auditoria) recorrem a um acordo-quadro para contratar empresas de auditoria privadas para realizar auditorias ou verificações de despesas relativas a operações geridas direta ou indiretamente. Compete aos responsáveis pelas tarefas de auditoria o acompanhamento dos progressos e a ligação entre as organizações de execução e os auditores contratados até que estes apresentem os seus relatórios à Comissão.

28 Os controlos efetuados pelo Tribunal à amostra de 144 relatórios de auditorias e verificações de operações geridas direta e indiretamente revelaram que a Comissão registou corretamente as despesas irregulares nas suas bases de dados de gestão poucos dias depois da receção dos relatórios dos auditores.

A Comissão não examina as despesas irregulares potencialmente sistémicas nas ações externas da mesma forma que nas políticas internas

29 É de esperar que os montantes registados como irregulares reflitam todo o seu impacto. As despesas irregulares de natureza sistémica exigem a realização de controlos adicionais para determinar o seu impacto.

30 O Tribunal observou que, quando são detetadas despesas irregulares potencialmente sistémicas no domínio das ações externas, os auditores contratados não são obrigados a alargar as amostras de operações controladas. Além disso, a Comissão não realiza, por si mesma, quaisquer controlos adicionais das despesas auditadas ou de outras despesas financiadas pela UE que envolvam as mesmas organizações de execução.

31 A Comissão e a Organização das Nações Unidas (ONU) celebraram um Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo para trabalharem em conjunto. O Entendimento Comum sobre a utilização do mandato para verificação de despesas limita a dimensão das amostras que os verificadores podem selecionar para averiguar a elegibilidade das operações que as agências da ONU tenham gerido com fundos da UE¹¹. A *caixa 1* ilustra a forma como o quadro existente limita a deteção de despesas irregulares sistémicas e a sua subsequente recuperação.

¹¹ Relatório Anual relativo a 2020, p. 341, ponto 34.

Caixa 1

Limitações às despesas irregulares sistêmicas detetadas

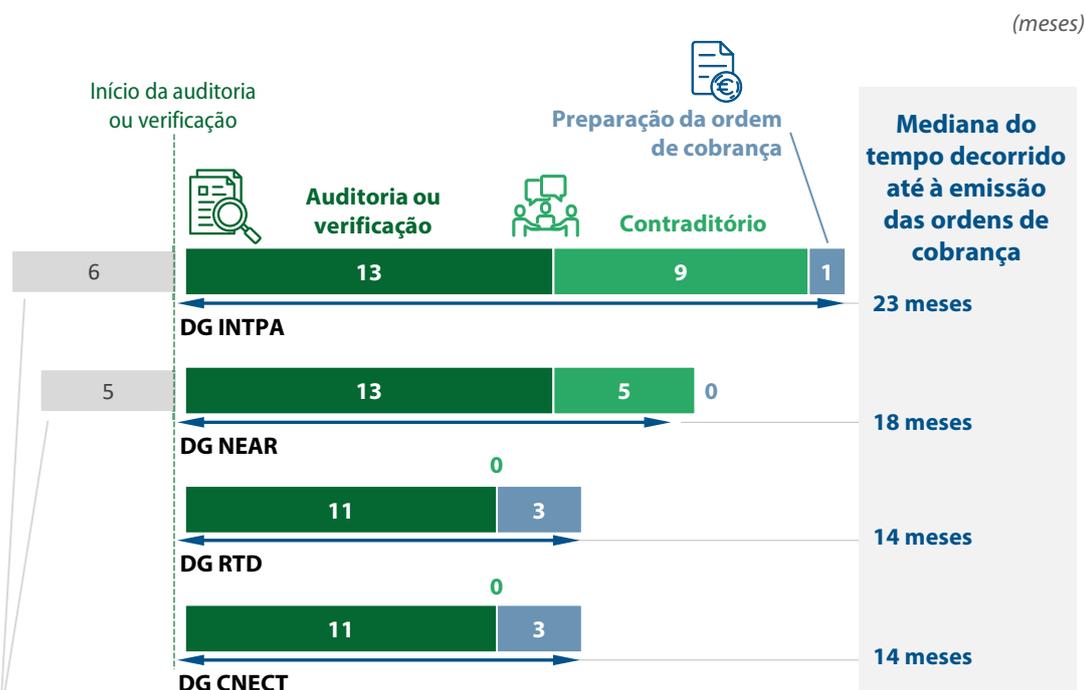
O auditor verificou as despesas declaradas por uma agência da ONU relativas a um acordo de contribuição com a UE. Comunicou que 19,2% da amostra selecionada em conformidade com o Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo era inelegível e concluiu que os erros eram generalizados. O auditor não pôde efetuar quaisquer controlos adicionais para confirmar a natureza sistémica das despesas irregulares e a Comissão apenas recuperou as despesas irregulares detetadas na amostra limitada que foi controlada.

A recuperação das despesas irregulares nas modalidades de gestão direta e indireta é muito morosa

32 A deteção e recuperação de despesas irregulares junto das organizações de execução é um elemento fundamental dos sistemas de controlo interno, pois serve para dissuadir essas organizações de cometerem irregularidades no futuro. As despesas irregulares devem ser detetadas e corrigidas o mais rapidamente possível, a fim de aumentar a probabilidade de recuperação antes de as organizações de execução entrarem em liquidação ou se tornarem impossíveis de localizar.

33 A análise efetuada pelo Tribunal à amostra de auditorias e verificações realizadas aos relatórios financeiros apresentados às quatro Direções-Gerais revelou que estas tinham concluído as suas medidas corretivas em 135 dos 144 casos. Para calcular a mediana do tempo despendido pela Comissão nas principais fases que têm lugar entre a conclusão das atividades auditadas e a emissão das ordens de cobrança resumidas na *figura 6*, o Tribunal utilizou os dados dos casos constantes da sua amostra.

Figura 6 – Decorre muito tempo até a Comissão poder emitir ordens de cobrança (2020-2021)



Além disso, as DG INTPA e DG NEAR levavam normalmente 6 e 5 meses, respetivamente, a iniciar os procedimentos para a contratação dos auditores externos. Esta informação não está disponível para as DG RTD e DG CNECT.

Nota: o AUDEX não contém os dados necessários para calcular o número de dias decorridos até ser solicitada uma auditoria. Os dados relativos ao tempo despendido para concluir as auditorias são retirados de toda a população, já que não é possível obter dados específicos para as DG CNECT e DG RTD.

Fonte: TCE, com base nas bases de dados do Módulo de Auditoria e do AUDEX, bem como na documentação fornecida pela Comissão.

34 Se se acrescentar o período despendido para solicitar e concluir as auditorias, e depois para debater os resultados antes da emissão das ordens de cobrança, a análise revela que decorre muito tempo até as organizações de execução serem convidadas a reembolsar as despesas irregulares detetadas durante os controlos das declarações de despesas:

- as duas Direções-Gerais do domínio da investigação (DG CNECT e DG RTD), levaram normalmente 14 meses para emitir ordens de cobrança desde o início das auditorias, em comparação com 23 e 18 meses para as DG INTPA e DG NEAR;
- as DG INTPA e DG NEAR também demoraram normalmente 6 e 5 meses para dar início ao procedimento de contratação de empresas de auditoria privadas após o final do período abrangido pelos relatórios financeiros a auditar. Não foi possível obter os tempos correspondentes das DG CNECT e DG RTD, uma vez que estas informações não são introduzidas no AUDEX, o seu sistema de gestão das auditorias.

35 No caso das ações externas, embora os auditores contratados discutam as suas conclusões com as organizações de execução antes de apresentarem os relatórios à Comissão, esta aplica um novo procedimento contraditório completo com as referidas organizações (*anexo I*). Como mostra a *figura 6*, este processo é significativamente mais demorado do que o das Direções-Gerais da investigação no domínio das políticas internas, em que o Serviço de Auditoria Comum participa nos procedimentos contraditórios entre auditores e organizações de execução. Por isso, as Direções-Gerais operacionais só têm de realizar um procedimento contraditório formal que, em geral, dura menos de um mês (ponto *26*).

36 Esta morosidade pode comprometer a eficácia das auditorias e a recuperação das despesas irregulares, especialmente no caso dos beneficiários de menor dimensão, que podem nem sempre conseguir garantir que os elementos comprovativos necessários estão disponíveis (ver exemplo na *caixa 2*).

Caixa 2

Os documentos comprovativos já não estavam disponíveis e os beneficiários não puderam reembolsar quaisquer fundos recebidos

O auditor de um projeto gerido por uma ONG local em África comunicou que existiam despesas irregulares nas despesas declaradas devido à falta de documentos comprovativos. A organização de execução declarou que a ONG e outras pequenas ONG locais que tinham concluído as atividades do projeto quatro anos antes já não conseguiam encontrar a documentação em falta, apesar de a legislação exigir que todos os beneficiários a conservem durante um período de cinco anos. Algumas das ONG tinham deixado de existir e as outras não conseguiam reembolsar o montante solicitado pela Comissão. À data da auditoria do Tribunal, a Comissão estava a ponderar renunciar à cobrança da dívida, já que a sua avaliação revelou que as atividades tinham sido realizadas na íntegra e que o custo dos processos judiciais seria provavelmente superior ao montante que se poderia esperar recuperar.

Nota: a conservação dos documentos comprovativos é regulada nos contratos que transpõem o disposto no artigo 132º do [Regulamento Financeiro](#).

37 Tal como explicado no ponto **35**, as medidas corretivas da Comissão no domínio das ações externas baseiam-se no impacto financeiro das despesas irregulares que foram mantidas após os procedimentos contraditórios que a Comissão realiza com as organizações de execução depois de os auditores contratados terem emitido os seus relatórios. O Tribunal calculou, a partir dos dados da sua amostra, que as DG INTPA e DG NEAR reduziram as despesas irregulares divulgadas nos relatórios finais de auditoria em média 35% e 38%, respetivamente, durante os seus debates com as organizações de execução. Houve muitos motivos para estas reduções, tais como a apresentação, pelas organizações de execução, de documentos comprovativos que não tinham sido fornecidos ou aceites como suficientes pelos auditores (ver exemplo na **caixa 3**). O procedimento contraditório da Comissão seria mais eficiente se fosse realizado em conjunto com os auditores contratados, eliminando assim a necessidade de discutir e rever numa fase posterior as despesas irregulares comunicadas.

Caixa 3

A Comissão aceitou a maior parte das despesas declaradas irregulares pelos auditores após o procedimento contraditório que realizou

A empresa de auditoria externa que verificou as despesas de um programa financiado pela UE comunicou vários casos de despesas irregulares. O de maior importância dizia respeito a custos de pessoal que não podiam ser comprovados, uma vez que não se tinham conservado as folhas de registo do tempo de trabalho como prova do tempo imputado ao programa. A organização internacional que geria o programa protestou vigorosamente, queixando-se do tempo decorrido desde o período auditado e de o auditor não lhe ter dado a oportunidade de apresentar todos os elementos de prova. A Comissão aceitou alguns dos documentos comprovativos apresentados posteriormente pela organização de execução e concordou que o pessoal que tinha trabalhado a tempo inteiro no programa não necessitava de registos do tempo. Assim, a Comissão reduziu o montante a recuperar em 63% em relação à sua posição inicial.

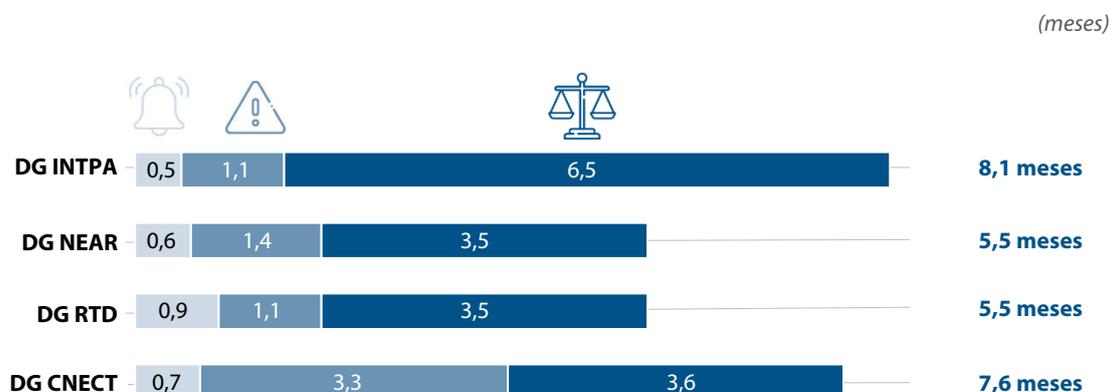
38 O Regulamento Financeiro estabelece que, quando um gestor orçamental da Comissão emite uma ordem de cobrança, deve enviar imediatamente uma nota de débito ao devedor, indicando o montante devido, a origem do crédito, a data de pagamento e o número de conta bancária para realização do pagamento. Se o devedor não pagar na data de vencimento, são cobrados juros de mora¹². O contabilista da Comissão envia então ao devedor pelo menos um aviso, seguido de uma carta de notificação formal, antes de iniciar a cobrança coerciva. Passada a data de vencimento, o contabilista pode igualmente acionar quaisquer garantias que o devedor possa ter constituído, ou compensar a dívida com qualquer montante ou montantes pendentes devidos ao devedor¹³.

39 O Tribunal examinou também uma amostra baseada nos riscos, constituída por 75 ordens de cobrança pendentes (não pagas) no final de 2021 e incluídas nos RAA das quatro Direções-Gerais que selecionou nas modalidades de gestão direta e indireta, com o objetivo de avaliar a eficácia do processo de cobrança de dívidas da Comissão. Os tempos medianos das fases seguintes do processo de cobrança de dívidas são apresentados na *figura 7*.

¹² Regulamento Financeiro, artigo 98º.

¹³ *Ibid.*, artigo 102º.

Figura 7 – Tempo decorrido nos procedimentos de recuperação relativos a uma amostra de ordens de cobrança pendentes em 31 de dezembro de 2021



Tempo até envio do aviso: tempo que a Comissão demorou para enviar um aviso ao devedor após o termo do prazo fixado para o pagamento.



Tempo até envio da notificação formal: tempo que a Comissão demorou, após o envio do aviso, para notificar formalmente o devedor da instauração de um processo judicial.



Tempo até início do procedimento executório: tempo que o gestor orçamental demorou para solicitar formalmente ao Serviço Jurídico da Comissão que iniciasse o procedimento executório após o envio da notificação formal.

Fonte: TCE, com base no armazém de dados do ABAC.

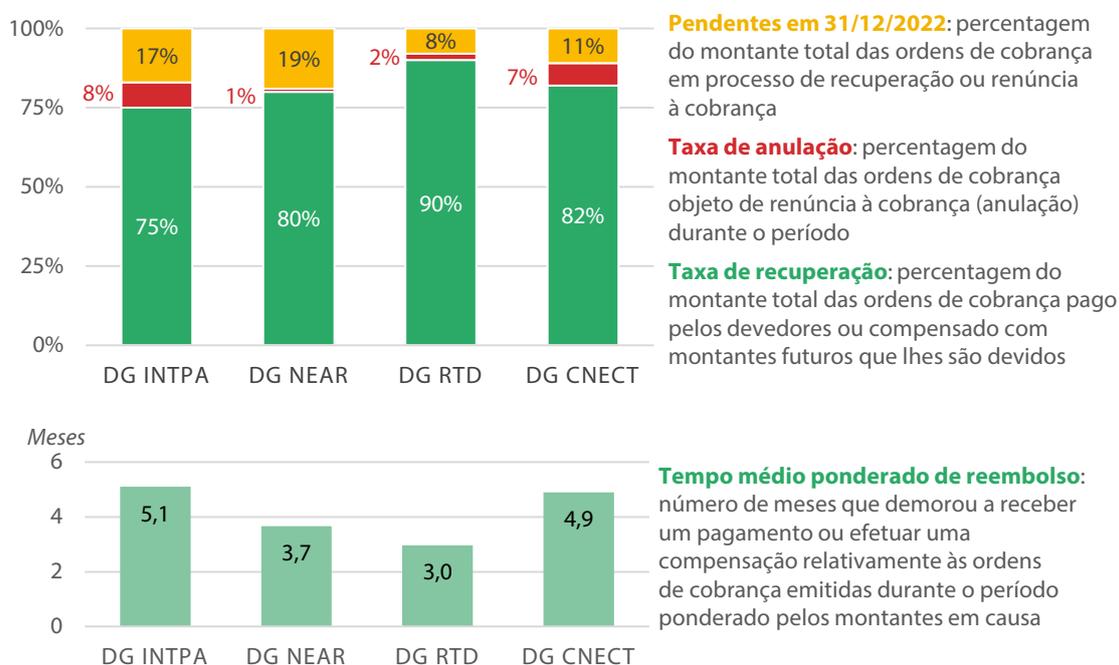
40 Uma decisão de 2018 da Comissão, relativa aos procedimentos internos, estabelece que esta deve enviar um aviso ao devedor no prazo de 21 dias a contar do termo do prazo para a receção do pagamento integral e que a carta de notificação formal deve ser enviada após um prazo suplementar de 21 dias. Normalmente, as Direções-Gerais seleccionadas não cumpriram estes prazos. Não é fixado qualquer prazo para solicitar ao Serviço Jurídico da Comissão que dê início a um procedimento executório. A análise do Tribunal revela que esta fase (solicitar ao Serviço Jurídico que dê início a um procedimento executório contra os devedores após a Comissão lhes ter enviado avisos e notificações formais) é a mais demorada.

41 Na sua proposta de alteração das regras de recuperação estabelecidas pelo Regulamento Financeiro¹⁴, a Comissão reconheceu que os seus atuais procedimentos de recuperação são mais morosos e mais dispendiosos quando:

- o os devedores mudam de domicílio sem informar a Comissão ou o registo oficial;
- o a Comissão tem de pagar aos advogados e agentes de execução locais o acompanhamento de um processo com diferentes etapas processuais nos tribunais nacionais;
- o os devedores são insolventes e a Comissão tem de recolher informações para renunciar a um crédito.

42 O Tribunal analisou dados relativos às ordens de cobrança de despesas irregulares emitidas pelas mesmas quatro Direções-Gerais entre 2014 e 2022. Os indicadores-chave de desempenho em matéria de recuperação das dívidas são apresentados na *figura 8*.

Figura 8 – Liquidação de, pelo menos, 75% do valor total das ordens de cobrança emitidas, mas após procedimentos demorados (2014-2022)



Fonte: TCE, com base no armazém de dados do ABAC.

¹⁴ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União (reformulação), COM(2022) 223 final, artigo 104º.

43 Os dados mostram que as DG INTPA e DG NEAR (ações externas) têm mais dificuldade em recuperar dívidas, já que as taxas de recuperação são mais baixas e as dívidas pendentes no final de 2022 são mais elevadas do que no caso das DG CNECT e DG RTD (investigação). Esta situação pode refletir os diferentes ambientes que caracterizam as ações externas e as políticas internas. A cobrança de dívidas pela DG INTPA é uma atividade especialmente difícil, dado que as suas operações geridas diretamente envolvem organizações de execução localizadas em 130 países.

44 Em 2022, a DG BUDG forneceu orientações¹⁵ aos serviços da Comissão sobre o seguimento das recuperações relacionadas com inquéritos realizados pelo OLAF e pela Procuradoria Europeia, com o objetivo de acelerar e aumentar a recuperação. O documento referia-se ao seguimento das recomendações financeiras emitidas pelo OLAF entre 2012 e 2020, observando que, embora as Direções-Gerais tivessem procurado recuperar cerca de 50% do valor total, apenas tinham recuperado 27%.

45 As mesmas orientações instavam os gestores orçamentais a apurarem créditos e emitirem ordens de cobrança sem demora, desde que esse procedimento não interferisse com os inquéritos em curso do OLAF e da Procuradoria Europeia. Previam igualmente um melhor acompanhamento e comunicação de informações sobre as recuperações relacionadas com os referidos inquéritos.

¹⁵ *Follow-up of recoveries as regards suspected fraud and other irregularities: Guidance to Commission departments*, fevereiro de 2022.

46 Em 2024, depois de o Tribunal ter concluído o seu trabalho no terreno, a DG BUDG propôs uma nova iniciativa para reduzir a morosidade do processo de recuperação em toda a Comissão¹⁶. No documento afirmava-se que o processo de recuperação nem sempre recebe a devida atenção por parte da gestão e que necessita de recursos desproporcionadamente elevados devido a alguns procedimentos complexos. A DG BUDG observou que, em outubro de 2023, estavam vencidas dívidas num montante total de 450 milhões de euros. As novas medidas propostas para a gestão direta e indireta são as seguintes:

- normas de desempenho em matéria de recuperação para quantificar os requisitos do Regulamento Financeiro;
- acompanhamento da conformidade e elaboração de relatórios sobre esta matéria para comparar o desempenho;
- reforço da responsabilização, instituindo mecanismos progressivos ao nível da instituição (em que a responsabilidade pela resolução das questões pendentes passa para o nível hierárquico superior);
- centralização parcial para obter sinergias e ganhos de eficiência, combinando decisões de renúncia à cobrança que envolvem os mesmos devedores, mas são geridas por diferentes serviços da Comissão.

As renúncias à cobrança são afetadas pela morosidade do processo de recuperação e pela solvência dos devedores

47 O Regulamento Financeiro permite à Comissão anular uma dívida renunciando à totalidade ou a parte da ordem de cobrança correspondente¹⁷. Esta anulação só é possível em determinadas situações, como, por exemplo, caso o custo previsível da cobrança exceda o montante do crédito a recuperar ou caso seja impossível cobrar a dívida devido à sua antiguidade ou à insolvência do devedor.

¹⁶ Comunicação à Comissão intitulada "*An enhanced corporate strategy for the management of the Commission's debtors*", de fevereiro de 2024.

¹⁷ Regulamento Financeiro, artigo 101º, nº 2.

48 Os RAA de 2021 das quatro Direções-Gerais mostram que a Comissão renunciou à cobrança de 10 milhões de euros durante esse ano (2020: 8 milhões de euros). O Tribunal examinou uma amostra de 52 das 113 renúncias à cobrança que as quatro Direções-Gerais emitiram em 2021 para avaliar se cumpriam os procedimentos de recuperação da Comissão e se os motivos para anulação das dívidas eram justificados. Os motivos das renúncias à cobrança são sintetizados na *figura 9*.

Figura 9 – Motivos das renúncias à cobrança (2021)



Fonte: TCE, com base no armazém de dados do ABAC.

49 Com base na sua análise da documentação fornecida pela Comissão, o Tribunal constatou que esta tinha justificação suficiente para renunciar à cobrança das dívidas e que tinha previamente tentado recuperá-las. No entanto, a demora em iniciar procedimentos executórios reduziu a probabilidade de recuperação das dívidas. Além disso, o Tribunal observa que os devedores eram financeiramente frágeis ou não estavam dispostos a aceitar as consequências do incumprimento dos requisitos associados ao financiamento da UE. A Comissão não dispunha de meios suficientes para proteger os interesses financeiros da UE nestas circunstâncias, dado que não havia garantias para acionar ou pagamentos para compensar as dívidas (*caixa 4*).

Caixa 4

Dívidas anuladas devido a dificuldades executórias fora da UE

A Comissão solicitou a três ONG não pertencentes à UE situadas na região Ásia-Pacífico que reembolsassem o pré-financiamento que tinham recebido após se terem negado a cumprir os requisitos dos seus contratos de subvenção. As ONG recusaram-se a reembolsar os fundos recebidos e o advogado local contratado pelo Serviço Jurídico da Comissão não só estimava que as despesas jurídicas seriam elevadas, como também considerava pouco provável que qualquer ação judicial fosse bem sucedida. Na verdade, o país em que as ONG estavam localizadas não reconhecia as sentenças executórias dos tribunais europeus e as ONG tinham poucos ativos. As três dívidas tiveram de ser anuladas.

A Comissão acompanha os sistemas dos Estados-Membros utilizados para registar e recuperar as despesas irregulares na modalidade de gestão partilhada, sempre que essas despesas afetem o orçamento da UE

50 Quando são detetadas despesas irregulares nos domínios da agricultura e da coesão, a legislação nacional e da UE exige que os Estados-Membros recuperem os pagamentos indevidos (incluindo sanções e juros, se aplicáveis) junto dos beneficiários. O Tribunal examinou se a Comissão controla eficazmente se os Estados-Membros asseguram que as despesas irregulares são corretamente registadas e recuperadas sem morosidade desnecessária.

A Comissão acompanha os sistemas de recuperação dos fundos agrícolas dos Estados-Membros, dado que as recuperações têm impacto no orçamento da UE

51 Os fundos agrícolas são aplicados através de pagamentos diretos aos agricultores da UE, de medidas de mercado ou de programas de desenvolvimento rural executados pelos Estados-Membros. A base jurídica da Política Agrícola Comum (PAC) estabelece a obrigação geral de as autoridades nacionais registarem as despesas irregulares e inscreverem os montantes devidos nos seus registos de devedores no prazo de 18 meses a contar do seu apuramento¹⁸.

52 No caso dos pagamentos diretos e das medidas de mercado (Fundo Europeu Agrícola de Garantia – FEAGA), os Estados-Membros devem reembolsar quaisquer recuperações ao orçamento da UE, após dedução de uma taxa administrativa. O reembolso implica deduzir a recuperação das despesas declaradas à Comissão na declaração de despesas mensal seguinte. No domínio do desenvolvimento rural (Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural – FEADER), os Estados-Membros podem reutilizar todos os montantes recuperados junto dos beneficiários, mas apenas no âmbito do mesmo programa. A DG AGRI exige que os organismos pagadores acompanhem a recuperação de uma dívida no prazo de um ano a contar do último acontecimento ou ação pertinente de acordo com o procedimento nacional aplicável. Se um organismo pagador anular uma dívida depois de tomar todas as medidas possíveis para recuperar as despesas irregulares¹⁹, pode imputar o montante ao orçamento da UE. Caso contrário, a perda deve ser suportada pelo orçamento nacional.

¹⁸ Regulamento (UE) nº 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, artigo 54º.

¹⁹ Regulamento (UE) nº 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, artigo 54º, nº 3.

53 Em relatórios anteriores, o Tribunal já avaliou a recuperação de pagamentos irregulares no âmbito da PAC em 2004 e 2011²⁰:

- o em 2004, o Tribunal detetou uma taxa muito baixa de recuperação de pagamentos irregulares até ao final de 2002 (taxa de recuperação acumulada de apenas 17% desde 1971) e um grande volume de dívidas antigas não recuperadas nem anuladas. Além disso, constatou que não existiam critérios claros para decidir se os pagamentos irregulares irrecuperáveis deviam ser imputados aos Estados-Membros ou ao orçamento da UE e recomendou à Comissão que resolvesse a questão;
- o em 2006, em resultado da recomendação do Tribunal, foi introduzida a regra dos 50/50, proporcionando aos Estados-Membros um incentivo para recuperarem as dívidas mais rapidamente. Se a recuperação não se tiver realizado no prazo de quatro anos após a data de emissão da ordem de cobrança ou no prazo de oito anos, caso a recuperação seja objeto de uma ação perante os tribunais nacionais, as consequências financeiras da ausência de recuperação são assumidas em 50% pelo Estado-Membro em causa e em 50% pelo orçamento da UE, sem prejuízo da obrigação de o Estado-Membro aplicar procedimentos de recuperação²¹. Por conseguinte, a data de reconhecimento da dívida é importante para a aplicação da regra;
- o na sua auditoria de 2011, o Tribunal concluiu que os sistemas dos Estados-Membros para recuperar despesas irregulares tinham melhorado desde 2004, com uma taxa de recuperação que atingiu cerca de 50% no que diz respeito às dívidas cobradas a partir de 2006, também devido à regra dos 50/50. No entanto, o Tribunal salientou que a regra introduziu igualmente o risco de que os Estados-Membros possam "gerir" o processo de comunicação e de anulação em seu benefício, nomeadamente atrasando a data de reconhecimento da dívida para evitar ou adiar a sua aplicação (e a consequente imputação ao orçamento nacional).

²⁰ *Relatório Especial 03/2004 sobre recuperação de pagamentos irregulares no âmbito da política agrícola comum* e *Relatório Especial 08/2011, Recuperação de pagamentos indevidos no âmbito da política agrícola comum*.

²¹ Artigo 32º, nº 5, do Regulamento (CE) nº 1290/2005 do Conselho, de 21 de junho de 2005.

54 O Tribunal analisou os dados sobre as taxas de recuperação do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER):

- o relativamente ao FEAGA, o montante global das despesas irregulares detetadas durante o período de 2007-2022 foi de 2,4 mil milhões de euros. Foram recuperados 52% até ao final de 2022, enquanto os restantes 48% foram anulados (9%) ou ficaram pendentes (39%)²². O Tribunal constatou uma variação significativa da taxa de recuperação e da taxa de anulação consoante os Estados-Membros (*anexo V*). As taxas de recuperação variaram entre 17% e 92% e as de renúncias à cobrança entre 0% e 48%;
- o no caso do FEADER, a DG AGRI não apresenta quaisquer taxas de recuperação no seu RAA. Com base nos dados recebidos desta Direção-Geral, o Tribunal calculou que a taxa média de recuperação no período de 2015-2021 (com base nos dados disponíveis) foi de 78%;
- o ao comparar as taxas de recuperação entre o FEAGA e o FEADER para períodos semelhantes (2015-2021), observa-se que a taxa de recuperação do FEADER, em que os Estados-Membros podem reutilizar os fundos recuperados e os fundos nacionais estão envolvidos através do cofinanciamento, é significativamente mais elevada (78%) do que a do FEAGA (49%);
- o as taxas de recuperação ao nível dos beneficiários no que respeita ao Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) são, em geral, inferiores às dos programas que o Tribunal examinou nas modalidades de gestão direta e indireta (*anexo IV*).

55 O Tribunal analisou igualmente os resultados do acompanhamento, pela DG AGRI, dos sistemas de recuperação dos Estados-Membros para o exercício de 2021. A DG AGRI e os organismos de certificação detetaram insuficiências no registo e na recuperação de despesas irregulares em 18 dos 76 organismos pagadores, relacionadas com o tempo (superior aos 18 meses previstos no regulamento) que os organismos pagadores demoravam a registar as despesas irregulares que tinham detetado. Os organismos de certificação comunicaram também insuficiências como o incumprimento da obrigação de solicitar recuperações aos beneficiários ou de proceder ao seguimento das dívidas não pagas.

²² DG AGRI, *Annual Activity Report 2022 – Annexes*, quadro: anexo 7-5.4-2, pp. 238-239.

56 Quando os Estados-Membros não corrigem as insuficiências assinaladas pelos organismos de certificação nos sistemas de recuperação, a DG AGRI pode aplicar correções financeiras no âmbito do apuramento das contas ou do apuramento da conformidade. Estas correções elevaram-se, no total, a 513 milhões de euros durante o período de 2010-2023. Relativamente à maioria dos organismos pagadores com insuficiências nas recuperações comunicadas para o exercício de 2021, o seguimento da DG AGRI ainda estava em curso à data da auditoria. A **caixa 5** apresenta um exemplo de uma medida de seguimento.

Caixa 5

Correção financeira aplicada pela DG AGRI por insuficiências no sistema de recuperação do organismo pagador croata

O organismo de certificação da Croácia detetou casos em que o organismo pagador só iniciou a recuperação após o prazo de 18 meses previsto no regulamento. No âmbito do apuramento das contas, a DG AGRI solicitou à Croácia uma análise exaustiva de todos os casos de dívida. Na sequência deste pedido, as autoridades croatas confirmaram um total de 411 casos afetados por insuficiências no seu sistema de recuperação (FEAGA e FEADER), representando um montante total em risco de 0,8 milhões de euros. A DG AGRI aplicou uma correção financeira no montante correspondente.

57 A regra dos 50/50 não foi incluída nos requisitos de gestão das recuperações introduzidos na nova PAC de 2023-2027, nem foram previstos incentivos alternativos. O Tribunal considera que, sem a regra dos 50/50, que resultou no reembolso de 234 milhões de euros ao orçamento da UE no período de 2015-2022, ou um incentivo alternativo como o introduzido no desenvolvimento rural (ponto **54**, terceiro subponto) ou na coesão (pontos **58** a **63**), a taxa de recuperações ao nível do orçamento da União na agricultura corre o risco de se deteriorar.

No domínio da coesão, a Comissão não acompanha os sistemas de recuperação dos Estados-Membros porque as despesas irregulares são retiradas e não afetam o orçamento da UE

58 O quadro de controlo e garantia das despesas de coesão foi modificado para o período de programação de 2014-2020, exigindo que os Estados-Membros apresentem à Comissão pacotes de garantia anuais, incluindo contas certificadas, que a Comissão tem de aceitar todos os anos. Esta mudança implicou alterações na forma como os Estados-Membros acompanham e corrigem as despesas irregulares.

59 As autoridades de gestão dos Estados-Membros têm de realizar controlos antes e depois de as despesas certificadas terem sido apresentadas à Comissão. Se detetarem irregularidades nas despesas reembolsadas pela UE, mas ainda não apresentadas à Comissão nas contas anuais, devem registar as despesas irregulares e retirá-las diretamente das contas. Se detetarem irregularidades nas despesas já apresentadas à Comissão, os Estados-Membros podiam optar por retirar as despesas imediatamente no pedido de pagamento seguinte ou por registá-las nas contas como estando pendentes de recuperação e, em seguida, retirar o montante das despesas da UE após a sua recuperação. No período de programação de 2021-2027, esta opção deixou de estar disponível e os Estados-Membros devem retirar as despesas irregulares²³.

60 Antes de apresentarem contas certificadas à Comissão, as autoridades nacionais de auditoria verificam os pedidos dos beneficiários selecionando amostras das despesas anteriormente apresentadas à Comissão durante o exercício contabilístico. O seu trabalho de auditoria é resumido no relatório anual de controlo. Todas as despesas irregulares detetadas devem ser registadas no sistema do Estado-Membro.

61 A base jurídica do domínio da coesão exige que os Estados-Membros corrijam as despesas irregulares e recuperem os montantes indevidamente pagos aos beneficiários, juntamente com os eventuais juros de mora²⁴. Os Estados-Membros devem tomar medidas corretivas no prazo de 12 meses após a deteção da irregularidade e lançar o procedimento de recuperação nos 12 meses seguintes²⁵. A Comissão elaborou orientações para ajudar as autoridades nacionais a recuperarem as despesas irregulares junto dos beneficiários, nas quais afirma que a recuperação do montante irregular junto do beneficiário é uma questão nacional²⁶.

62 As autoridades de certificação dos Estados-Membros são responsáveis pela certificação das contas e devem também comunicar anualmente à Comissão os montantes retirados, recuperados, ainda por recuperar (recuperações pendentes) ou irrecuperáveis.

²³ Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, artigo 98º, nº 3.

²⁴ Regulamento (UE) nº 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, artigo 122º, nº 2.

²⁵ Regulamento Delegado (UE) 2016/568 da Comissão, de 29 de janeiro de 2016, artigo 2º, alíneas e) e f).

²⁶ Orientações para os Estados-Membros sobre montantes retirados, montantes recuperados, montantes a recuperar e montantes irrecuperáveis, revisão de 2018, p. 8.

63 A Comissão acompanha a execução das retiradas no âmbito da sua análise documental dos pacotes de garantia anuais. Embora o orçamento da UE no domínio da coesão esteja, de um modo geral, protegido logo que os montantes irregulares tenham sido retirados pelos Estados-Membros, a Comissão não verifica se os estes recuperam junto dos beneficiários as despesas irregulares retiradas. A recuperação de montantes irregulares é um instrumento fundamental para dissuadir os beneficiários de cometerem mais irregularidades e minimizar os riscos que a reputação da UE pode sofrer se os beneficiários de projetos financiados pela União considerarem que as medidas corretivas são ineficazes.

Os dados publicados pela Comissão sobre as despesas irregulares nem sempre são completos e coerentes

64 A Comissão publica vários relatórios que contêm dados sobre as despesas irregulares e as ações subsequentes para recuperar esses montantes (pontos **15 a 18**). É de esperar que os relatórios forneçam às partes interessadas dados completos e coerentes sobre as despesas irregulares detetadas nas despesas da UE e indiquem a forma como foram seguidas e corrigidas, no interesse de uma supervisão transparente e rigorosa.

Os dados publicados sobre as despesas irregulares e as medidas corretivas nem sempre estão completos

65 Os dados publicados relativamente à gestão direta e indireta limitam-se às medidas preventivas (despesas inelegíveis excluídas das declarações de custos) e corretivas (ordens de cobrança emitidas) que a Comissão aplicou durante o ano. Os documentos publicados pela Comissão não facultam informações sobre as despesas irregulares que esta deteta durante o ano e regista nas suas bases de dados locais de auditoria. Os dados da Comissão sobre medidas preventivas e corretivas baseiam-se no ano de execução e não na data de deteção das despesas irregulares. Como mostra a **figura 6**, estas diferenças temporais podem chegar a três meses, dependendo da Direção-Geral. Por conseguinte, não é possível obter dados relativos às despesas irregulares detetadas durante o ano, nem determinar o tratamento que a Comissão lhes deu.

66 Em termos de gestão partilhada, nem o RAA da DG AGRI nem o RAGE disponibilizam o valor global das despesas irregulares detetadas por controlos e auditorias durante o ano para a PAC ou para as medidas corretivas daí resultantes. A Comissão não comunica o valor global das despesas irregulares registadas durante o exercício contabilístico no domínio da coesão, considerando que, como os Estados-Membros retiram as despesas irregulares das suas contas certificadas, essas despesas são excluídas das contas da UE e não têm de ser comunicadas.

67 Os RAA das Direções-Gerais do domínio da coesão fornecem dados comunicados pelos Estados-Membros sobre correções financeiras que foram aplicadas durante o ano seguinte aos controlos, auditorias e inquéritos. Os valores relativos ao exercício contabilístico de 2020/2021 eram de 557,6 milhões de euros para a DG REGIO e de 67,9 milhões de euros para a DG EMPL em abril de 2022²⁷. No total, foram detetados e retirados 625,5 milhões de euros das despesas apresentadas à Comissão para cofinanciamento pela UE. A Comissão não comunica a percentagem destes montantes que foram recuperados junto dos beneficiários, dado que não têm impacto nas contas da UE.

68 O único documento que fornece alguns dados sobre despesas irregulares na modalidade de gestão partilhada é o relatório PIF. O relatório PIF de 2021²⁸ indicava que os Estados-Membros comunicaram, através do Sistema de Gestão de Irregularidades, um total de 30 milhões de euros em irregularidades fraudulentas e 204 milhões de euros em irregularidades não fraudulentas no domínio da agricultura. Os valores correspondentes para a coesão são de 1 624 milhões de euros e 812,9 milhões de euros, respetivamente. Note-se que o relatório PIF apenas comunica separadamente os montantes superiores a 10 000 euros. Nos seus relatórios anteriores, o Tribunal constatou que a Comissão não tinha realizado quaisquer controlos sistemáticos da fiabilidade dos montantes comunicados pelos Estados-Membros²⁹.

²⁷ DG REGIO, *Annual Activity Report 2021 – Annexes*, anexo 7H, p. 140, e DG EMPL, *Annual Activity Report 2021 – Annexes*, anexo 7H, p. 115.

²⁸ *33rd Annual Report on the Protection of the European Union's financial interests and the Fight against fraud – 2021*, quadro 4, p. 36.

²⁹ Relatório Especial 06/2019, ponto 48, e Relatório Especial 01/2019, pontos 21 a 32.

Os dados sobre as recuperações nem sempre são coerentes

69 O Tribunal analisou os valores apresentados em diferentes publicações sobre as ordens de cobrança relativas a despesas irregulares emitidas em 2021 pelas quatro Direções-Gerais examinadas durante a presente auditoria no que se refere à gestão direta e indireta. O [quadro 2](#) dá uma visão global das informações publicadas.

Quadro 2 – Informações constantes de documentos publicados sobre as ordens de cobrança emitidas em 2021

Valores extraídos de documentos publicados sobre emissões de ordens de cobrança em 2021 (milhões de euros)								
Documento	DG INTPA	DG NEAR	Vizinhança e mundo*	Ações externas e assistência de pré-adesão	DG CNECT	DG RTD	Mercado único, inovação e digital**	Investigação e inovação
Relatórios Anuais de Atividades	8,4	15,4			3	3,5		
RAGE			21				19	
Relatório PIF				5,39				5,81

* Contém dados relativos às DG ECHO, DG INTPA, DG NEAR e DG TRADE e ao Serviço dos Instrumentos de Política Externa.

** Contém principalmente dados das DG CNECT e DG RTD e das agências de execução ERCEA, INEA e REA.

Fonte: RAA de 2021 das Direções-Gerais, RAGE e relatório PIF publicados em 2022.

70 O Tribunal salienta as seguintes incoerências:

- o os 23,8 milhões de euros indicados nos RAA de duas das Direções-Gerais responsáveis pelas ações externas, DG INTPA e DG NEAR (8,4 milhões de euros e 15,4 milhões de euros, respetivamente)³⁰, excedem o valor global indicado no RAGE para a rubrica "Vizinhança e mundo", que também inclui as DG ECHO e DG TRADE e o Serviço dos Instrumentos de Política Externa. A Comissão explicou ao Tribunal que as informações apresentadas no RAGE incluíam ajustamentos efetuados quando da consolidação que eram necessários devido a algumas limitações do atual sistema contabilístico e que, em 2021, estes não estavam refletidos nos RAA. A Comissão tratou esta questão incluindo manualmente os ajustamentos nos RAA e harmonizando a apresentação dos documentos publicados para o exercício contabilístico de 2022;
- o os valores do relatório PIF³¹ relativos ao total das recuperações nos domínios relacionados com as quatro Direções-Gerais são inferiores aos do RAGE e dos RAA. As informações fornecidas no relatório PIF não permitem explicar as diferenças.

³⁰ DG INTPA, *Annual Activity Report 2021*, anexo 3, quadro 8, e DG NEAR, *Annual Activity Report 2021*, anexo 3, quadro 8.

³¹ Documento de trabalho da Comissão, *Statistical evaluation of irregularities reported for 2021*, ponto 6.3.1, p. 159, quadro DM4, somando os valores das ações externas e da assistência de pré-adesão.

71 O Tribunal analisou os valores apresentados no RAGE de 2021 para o domínio da agricultura (recursos naturais e ambiente) e constatou que as medidas preventivas e corretivas aplicadas pelos Estados-Membros em 2021 totalizaram 794 milhões de euros. Estão incluídas medidas corretivas no valor de 528 milhões de euros antes do pagamento aos beneficiários durante o ano, o que é coerente com o RAA da DG AGRI³². Porém, o Tribunal constatou igualmente que alguns valores publicados no RAGE não podem ser conciliados com os do RAA devido a diferenças de datas nos dados utilizados³³:

- o RAGE de 2021 indica que os Estados-Membros reutilizaram 244 milhões de euros de despesas irregulares em resultado dos controlos efetuados aos beneficiários em 2021 e anos anteriores. Não é possível conciliar este valor com as informações disponibilizadas no RAA da DG AGRI;
- as medidas corretivas aplicadas pela Comissão, indica o RAGE, incluem 191 milhões de euros de correções impostas aos beneficiários pelos Estados-Membros após o pagamento e reembolsados ao orçamento da UE³⁴. Embora este montante tenha sido reembolsado ao orçamento da UE em 2021, os controlos e os pedidos de reembolso datam de 2021 e anos anteriores. A Comissão explicou ao Tribunal que o montante consiste principalmente em 112,7 milhões de euros relativos ao Fundo Europeu Agrícola de Garantia, o que é confirmado pelo RAA da DG AGRI³⁵, e 68,6 milhões de euros para projetos de desenvolvimento rural, que foram incluídos nas contas financeiras da Comissão e não constam do RAA.

³² *Relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE – exercício financeiro 2021*, Volume III [em inglês], p. 32, e DG AGRI, *Annual Activity Report 2021*, quadro 2.1.1.3.1-6, p. 70.

³³ O RAA é elaborado com base nos dados dos pacotes de garantia anuais dos Estados-Membros, ao passo que o RAGE utiliza dados do sistema contabilístico da Comissão.

³⁴ *Relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE – exercício financeiro 2021*, Volume III [em inglês], p. 32.

³⁵ DG AGRI, *Annual Activity Report 2021 – Annexes*, anexo 7, quadro 5.2-2, p. 264.

72 Para o domínio da coesão, o RAGE revela que os Estados-Membros aplicaram 3 763 milhões de euros de medidas preventivas e corretivas em 2021³⁶, um valor que inclui as correções financeiras mencionadas no ponto 67. Trata-se da parcela da UE nas retiradas e deduções que os Estados-Membros efetuaram nas despesas declaradas à Comissão. Este valor não corresponde aos 3 204 milhões de euros e aos 838 milhões de euros mencionados nos RAA de 2021 das DG REGIO e DG EMPL (domínio da coesão), uma vez que está incluído o cofinanciamento nacional³⁷. Esta questão foi retificada nos RAA de 2022, nos quais consta a parcela da UE.

³⁶ *Relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE – exercício financeiro 2021*, Volume III [em inglês], secção dedicada à coesão, resiliência e valores, p. 32.

³⁷ DG REGIO, *Annual Activity Report 2021 – Annexes*, quadro, p. 140, e DG EMPL, *Annual Activity Report 2021 – Annexes*, quadros, pp. 115-116.

Conclusões e recomendações

73 O Tribunal conclui que os sistemas da Comissão para gerir e acompanhar as despesas irregulares efetuadas pelos beneficiários de fundos da UE são parcialmente eficazes. Embora a Comissão assegure que o registo das despesas irregulares é preciso e célere, demora demasiado tempo para as recuperar nas modalidades de gestão direta e indireta. No que diz respeito à gestão partilhada, a elevada percentagem de irregularidades não recuperadas na agricultura e a falta de melhoria das taxas de recuperação desde 2006 indicam que o acompanhamento da Comissão poderá não ser suficiente, por si só, para assegurar que os sistemas de recuperação dos Estados-Membros têm um desempenho eficaz. No domínio da coesão, nos casos em que as despesas irregulares são retiradas dos pedidos de pagamento, o orçamento da UE fica protegido e a Comissão não verifica se estes montantes são posteriormente recuperados junto dos beneficiários. Além disso, as informações fornecidas pela Comissão sobre as despesas irregulares e as medidas corretivas subsequentes têm pouca utilidade, já que nem sempre são completas e coerentes.

74 Os controlos efetuados pelo Tribunal a uma amostra de auditorias e verificações de operações geridas direta e indiretamente revelaram que a Comissão registou correta e atempadamente as despesas irregulares (pontos 26 a 28). Contudo, o Tribunal observou que, no caso das ações externas, o impacto financeiro total das despesas irregulares sistémicas não é registado nos sistemas de gestão da Comissão. Esta situação deve-se ao facto de os auditores não estarem contratualmente obrigados a efetuar controlos adicionais das despesas irregulares que possam ser de natureza sistémica e de a Comissão não assegurar que as despesas irregulares sistémicas não afetam outras subvenções que as mesmas organizações de execução receberam (ponto 30). O risco de as despesas irregulares sistémicas não serem comunicadas é especialmente elevado no caso das agências da ONU devido a limitações no âmbito das verificações (ponto 31).

Recomendação 1 – Examinar o impacto financeiro das despesas irregulares sistémicas no domínio das ações externas

A Comissão deve assegurar que o impacto financeiro total das despesas irregulares que possam ser de natureza sistémica é determinado, registado e corrigido, se necessário, através da realização de controlos adicionais das operações em causa financiadas pela UE.

Prazo de execução: junho de 2026

75 O Tribunal constatou que, normalmente, decorreram 14 a 23 meses entre a realização das atividades financiadas pela UE pelas organizações de execução e a emissão de ordens de cobrança pela Comissão. No domínio das ações externas, os procedimentos contraditórios são geralmente cinco a nove meses mais demorados do que no das políticas internas. Embora reconheça que existem diferenças inerentes entre os dois tipos de gestão, o Tribunal considera que o nível de acompanhamento e supervisão proporcionado pelo Serviço de Auditoria Comum no domínio da investigação contribui para reduzir o tempo necessário para detetar e corrigir despesas irregulares (pontos 33 a 37).

76 O Tribunal constatou igualmente que, em relação às ordens de cobrança não pagas, os serviços da Comissão levam normalmente mais 5 a 8 meses para iniciar o processo executório de recuperação dos fundos (pontos 38 a 43). A morosidade na recuperação das despesas irregulares reduz as possibilidades de a Comissão recuperar a integralidade dos montantes devidos, especialmente quando as organizações de execução não conseguem reembolsar as suas dívidas ou não estão dispostas a fazê-lo (pontos 48 e 49). A DG BUDG tentou recentemente corrigir a questão da morosidade no processo de recuperação aplicado pela Comissão (pontos 44 a 46). Depois de plenamente instituídas, as medidas propostas poderão eventualmente resolver a demora dos procedimentos executórios nos casos em que os devedores não reembolsam os fundos da UE após a Comissão ter enviado uma notificação definitiva ou formal.

Recomendação 2 – Melhorar o planeamento dos trabalhos de auditoria no domínio das ações externas, a fim de reduzir o tempo despendido para apurar despesas irregulares

No domínio das ações externas, a Comissão deve reduzir o tempo que decorre entre a conclusão das atividades financiadas pela UE e o apuramento das despesas irregulares a corrigir:

- a) revendo a sua metodologia de planeamento das auditorias para que os controlos *ex post* sejam realizados logo que receba relatórios financeiros conformes;
- b) utilizando procedimentos e instrumentos de acompanhamento que permitam seguir mais de perto o processo de auditoria, de modo a reduzir a duração do procedimento contraditório.

Prazo de execução: final de 2025

77 Na modalidade de gestão partilhada, os Estados-Membros são os principais responsáveis pelo registo e recuperação das despesas irregulares. Na agricultura, em que a Comissão acompanha os sistemas dos Estados-Membros, 48% dos 2,4 mil milhões de euros de recuperações de pagamentos diretos e medidas de mercado que os organismos pagadores tinham emitido e não anulado desde 2007 eram irrecuperáveis ou ainda estavam pendentes no final de 2022. Além disso, as taxas de recuperação ao nível dos beneficiários no que respeita ao FEAGA são geralmente inferiores às da gestão direta e indireta. A regra dos 50/50, que pretendia incentivar os organismos pagadores a recuperarem atempadamente as dívidas, deixou de ser aplicável na Política Agrícola Comum de 2023-2027. Sem um incentivo à recuperação, a taxa de recuperações na agricultura corre o risco de se deteriorar (pontos [51](#) a [57](#)).

Recomendação 3 – Avaliar a necessidade de conceder incentivos suplementares aos Estados-Membros para melhorar as taxas de recuperação das despesas irregulares no domínio da agricultura

Para assegurar que os Estados-Membros são mais céleres na recuperação das despesas irregulares no âmbito da PAC e melhorar as taxas de recuperação, a Comissão deve avaliar a necessidade de incluir incentivos suplementares no próximo período de programação.

Prazo de execução: final de 2025

78 No domínio da coesão, os Estados-Membros corrigem as despesas irregulares, retirando-as das despesas certificadas imediatamente após a sua deteção. Assim, o orçamento da UE fica protegido logo que as despesas irregulares são detetadas e retiradas. A Comissão não verifica se os Estados-Membros recuperam junto dos beneficiários as despesas irregulares retiradas. A recuperação de montantes irregulares é um instrumento fundamental para dissuadir os beneficiários de cometerem mais irregularidades e minimizar os riscos para a reputação da UE (pontos [59](#) a [63](#)).

79 O Tribunal constatou que as informações publicadas pela Comissão sobre despesas irregulares, recuperações e outras medidas corretivas nem sempre são completas e coerentes. Nenhum dos documentos publicados pela Comissão fornece uma panorâmica completa das despesas irregulares apuradas e a sua relação com as medidas corretivas aplicadas (pontos [65](#) a [72](#)).

Recomendação 4 – Facultar informações completas sobre as despesas irregulares apuradas e as medidas corretivas tomadas

Nos seus relatórios anuais de atividades, a Comissão deve fornecer dados sobre:

- a) as despesas irregulares apuradas durante o exercício e as medidas corretivas tomadas;
- b) as despesas irregulares apuradas no ano ou anos anteriores, mas cujas medidas corretivas não estavam concluídas no final do ano anterior, e as medidas corretivas que foram tomadas no ano de referência em curso.

Prazo de execução: junho de 2026

O presente relatório foi adotado pela Câmara V, presidida por Jan Gregor, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 22 de março de 2024.

Pelo Tribunal de Contas

Tony Murphy
Presidente

Anexos

Anexo I – Sistemas de deteção, registo e comunicação de despesas irregulares e medidas corretivas para programas da UE selecionados

Recursos Naturais (agricultura)

Os organismos pagadores realizam controlos administrativos a todos os beneficiários, bem como controlos no local, e enviam estatísticas à DG AGRI até 15 de julho de cada ano. A taxa de cobertura dos controlos no local é geralmente de 5%, mas varia consoante a medida.

Os organismos de certificação verificam e certificam as contas anuais dos organismos pagadores, os seus procedimentos de controlo interno, os sistemas de recuperação e a legalidade e regularidade das despesas que a UE reembolsa. Além disso, selecionam amostras dos controlos no local efetuados por cada organismo pagador para efeitos de repetição. Estes últimos apresentam as suas contas anuais e os seus relatórios de certificação à DG AGRI até 15 de fevereiro de cada ano para apuramento.

Caso existam irregularidades ou negligência, os Estados-Membros devem pedir aos beneficiários o reembolso dos pagamentos indevidos (acrescido de sanções, se for caso disso) no prazo de 18 meses a contar da aprovação ou receção de um relatório de inspeção³⁸. No momento do pedido de reembolso, os organismos pagadores devem inscrever os montantes devidos no seu registo de devedores e acompanhar a recuperação da dívida no prazo de um ano a contar do último acontecimento ou ação pertinente, com base no procedimento nacional³⁹.

³⁸ Regulamento (UE) nº 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, artigo 54º, nº 1.

³⁹ Orientação da DG AGRI, *Key and ancillary controls concerning irregularities and debts management and control systems in relation to conformity clearance procedures launched as from 1.1.2015*, Secção II.

Os Estados-Membros podem reutilizar todos os montantes recuperados de programas de desenvolvimento rural, mas devem reembolsar ao orçamento da UE quaisquer recuperações de pagamentos diretos e medidas de mercado como receitas afetadas, após dedução de uma taxa administrativa de 20% (25% para a condicionalidade). O reembolso implica a dedução da recuperação (incluindo penalizações e juros) do pedido de reembolso mensal seguinte.

Os organismos pagadores podem compensar as recuperações de pagamentos diretos com futuros pagamentos ao mesmo beneficiário. Todavia, não o podem fazer no caso de recuperações de fundos da UE das medidas de mercado (no âmbito do FEAGA) e de atividades de desenvolvimento rural concluídas sem quaisquer outros pagamentos devidos.

Se um organismo pagador anular uma dívida após esforços de recuperação exaustivos, pode imputar essa dívida ao orçamento da UE na declaração de despesas seguinte, sob pena de o orçamento nacional ter de suportar a perda. Até 2022, os organismos pagadores aplicavam a disposição dos 50/50 se não conseguissem recuperar uma dívida no prazo de quatro anos (oito anos se houvesse um processo judicial), o que significa que os custos eram repartidos equitativamente entre os orçamentos da UE e nacionais. Após a aplicação deste mecanismo, os organismos pagadores tinham de avançar com os seus procedimentos de recuperação, caso contrário deviam suportar eles próprios a perda total e registar os resultados nas suas contas anuais seguintes.

A DG AGRI realiza poucos controlos no local para as suas auditorias do apuramento financeiro anual das contas e do apuramento plurianual da conformidade.

O apuramento financeiro abrange a integralidade, exatidão e veracidade das contas dos organismos pagadores, ao passo que as auditorias de conformidade (92 efetuadas em 2022) se destinam a excluir despesas que não foram efetuadas em conformidade com as regras. Se a Comissão detetar despesas irregulares, os organismos pagadores devem solicitar o reembolso aos beneficiários finais e, em seguida, devolver os montantes recuperados ao orçamento da UE⁴⁰.

⁴⁰ Regulamento (UE) nº 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, artigo 43º.

Coesão

As autoridades de gestão realizam controlos administrativos de todos os pedidos de pagamento e verificações no local de amostras de pedidos de pagamento recebidos dos beneficiários. Deduzem dos montantes a reembolsar quaisquer montantes não elegíveis que detetem ou solicitam recuperações se os valores a pagar aos beneficiários forem insuficientes. A Comissão não exige que as autoridades de gestão comuniquem dados sobre os montantes inelegíveis.

Se as autoridades de gestão detetarem despesas irregulares que já tenham sido declaradas à Comissão, deduzem o montante irregular, dado que não é elegível para cofinanciamento e não deve ser incluído nas despesas declaradas à Comissão. As autoridades de gestão dispõem de duas opções para ajustar as despesas elegíveis comunicadas à Comissão:

- podem apresentar estes montantes como retiradas de despesas elegíveis. Neste caso, podem reutilizar o financiamento da UE para o mesmo programa operacional do qual foi retirado;
- podem deixar as despesas irregulares nos programas operacionais até as recuperarem junto do beneficiário. Esta opção tem uma vantagem de tesouraria, mas dá às autoridades de gestão menos tempo para reutilizarem os fundos quando tiverem sido recuperados. Esta possibilidade foi utilizada por apenas cinco Estados-Membros durante o período de programação de 2014-2020 e deixou de existir no período atual.

As autoridades de certificação são responsáveis pela certificação das contas definitivas apresentadas à Comissão. Consolidam os valores "corrigidos" facultados pelas autoridades de gestão e aplicam quaisquer outras correções que devam ser efetuadas às contas na sequência dos controlos realizados pelas autoridades de auditoria, pela Comissão ou pelo Tribunal de Contas Europeu. Além disso, as autoridades de certificação realizam os seus próprios controlos, o que pode levar a que as despesas sejam consideradas de risco elevado e classificadas como estando sujeitas a "avaliação em curso". Apesar de integrar as contas, este tipo de despesas deve ser comunicado separadamente e não é considerado para cofinanciamento pela Comissão. Uma vez efetuados novos controlos, estes montantes podem ser total ou parcialmente reintroduzidos nos pedidos de pagamento subsequentes.

Antes de as autoridades de gestão apresentarem as contas anuais à Comissão, as autoridades de auditoria também verificam os pedidos dos beneficiários, selecionando amostras das despesas constantes dos pedidos de pagamento que as autoridades de gestão apresentaram à Comissão durante o exercício contabilístico. O seu trabalho de auditoria é resumido no relatório anual de controlo. As despesas irregulares detetadas nas auditorias às operações são corrigidas nas contas. Se o seu trabalho resultar numa taxa de erro total (TET) superior a 2%, têm de efetuar correções financeiras extrapoladas adicionais, a fim de reduzir o risco residual para um nível inferior ao limiar de materialidade de 2%.

O pacote anual de garantia que os Estados-Membros apresentam à Comissão contém as contas dos programas operacionais aprovadas para o período de programação, os relatórios anuais de controlo das autoridades de auditoria, os seus pareceres de auditoria, as sínteses anuais e as declarações das autoridades de gestão. A Comissão efetua análises documentais destes pacotes de garantia.

A Comissão realiza igualmente auditorias às autoridades nacionais selecionadas através de análises dos riscos. Estas auditorias têm objetivos diferentes, como a conformidade, a averiguação de factos, os temas, os sistemas e a fiabilidade das indicações de desempenho, e podem implicar a repetição dos controlos efetuados pelas autoridades de auditoria dos Estados-Membros. Conduzem sobretudo a correções financeiras que normalmente dão origem à reutilização, pelas autoridades nacionais, dos montantes para os seus programas. Os Estados-Membros são responsáveis por tomar medidas corretivas a aplicar aos beneficiários relativamente a quaisquer despesas irregulares detetadas.

Políticas internas e externas

A Comissão contrata geralmente empresas de auditoria privadas para verificar a elegibilidade das despesas comunicadas pelas organizações de execução no âmbito de contratos ou acordos de projetos geridos direta ou indiretamente pela Comissão. Estas verificações podem ser realizadas no contexto dos planos anuais de auditoria, com projetos selecionados através de análises dos riscos, ou da medição da taxa de erro residual para os projetos selecionados aleatoriamente. Alguns contratos ou acordos podem exigir que as organizações de execução contratem empresas de auditoria privadas para auditar as contas financeiras que apresentam à Comissão.

As Direções-Gerais responsáveis pela investigação criaram um Serviço Comum de Auditoria para contratar essas empresas com base num acordo-quadro ou realizam auditorias com recurso ao seu próprio pessoal. Caso as empresas de auditoria privadas realizem auditorias, um representante do Serviço de Auditoria Comum acompanha-as de perto. Este Serviço e os auditores contratados debatem as conclusões com as entidades auditadas durante um procedimento contraditório antes de os auditores contratados finalizarem os seus relatórios de auditoria. O Serviço de Auditoria Comum regista o impacto total das despesas irregulares na base de dados do sistema de gestão das auditorias (AUDEX), que transfere automaticamente os dados para o sistema de gestão das subvenções (SyGMa), de modo a que os gestores orçamentais possam realizar um novo procedimento contraditório curto, enviando os relatórios de auditoria às organizações de execução antes de tomarem medidas corretivas relativamente às despesas irregulares comunicadas.

As Direções-Gerais responsáveis pelas ações externas instituíram igualmente um acordo-quadro para a contratação de empresas de auditoria privadas. Os responsáveis pelas tarefas de auditoria trabalham com os gestores orçamentais para contratar os auditores e coordenar o seu trabalho, aprovando os relatórios de auditoria preliminares antes de serem apresentados na sua versão definitiva. Em seguida, os gestores orçamentais enviam os relatórios finais de auditoria às organizações de execução, que podem apresentar observações sobre quaisquer despesas irregulares detetadas e fornecer documentos comprovativos adicionais. No termo deste procedimento contraditório, os gestores orçamentais decidem as medidas corretivas a tomar relativamente às despesas irregulares que confirmaram.

No domínio das ações externas, a Comissão gere indiretamente algumas despesas com os parceiros de execução, tais como organizações internacionais e organismos de direito público que são financeiramente garantidos pelos Estados-Membros. Baseia-se nos sistemas de gestão destes parceiros para detetar e recuperar as despesas irregulares efetuadas pelos beneficiários. Estabeleceu uma metodologia de avaliação por pilares⁴¹ para garantir que os seus parceiros de execução asseguram um nível de proteção dos interesses financeiros da UE equivalente ao que a Comissão proporciona na gestão direta.

⁴¹ O pilar 1 relativo ao controlo interno abrange igualmente a prevenção, deteção e correção de erros, fraudes e irregularidades.

A Comissão e a ONU celebraram um Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo para trabalharem em conjunto. O Entendimento Comum sobre a utilização do mandato para verificação de despesas limita as amostras que os verificadores podem selecionar para averiguar a elegibilidade das operações que as agências da ONU tenham gerido com fundos da UE⁴². As amostras não podem ter mais de 40 operações da lista de operações principais de uma agência e 20% das despesas declaradas. Se a lista incluir operações com parceiros de execução que exijam uma amostragem a nível inferior, podem ser selecionados até 20 elementos adicionais para um máximo de cinco das operações incluídas na amostra. Por último, os verificadores das despesas não estão autorizados a conservar cópias dos documentos comprovativos que verificaram.

Os gestores orçamentais da Comissão corrigem despesas irregulares através de recuperações ou de pagamentos posteriores de menor valor. A Comissão trata os fundos recuperados como receitas afetadas.

Os gestores orçamentais são responsáveis pela elaboração de previsões de créditos, pelo apuramento dos direitos a recuperar, pelo seu registo no ABAC e pela emissão de ordens de cobrança e notas de débito. Antes da conclusão do processo de aprovação no ABAC, o contabilista da Comissão examina as ordens de cobrança, a fim de assegurar que todos os requisitos necessários são cumpridos e que foram tomadas as medidas necessárias para garantir um procedimento de recuperação eficaz.

Se um devedor não tiver efetuado o pagamento dentro do prazo estipulado na nota de débito, a ordem de cobrança é atribuída à equipa de cobrança de dívidas da DG BUDG. Se o devedor continuar a não pagar a dívida após receber um aviso e uma notificação formal, e não houver possibilidade de compensação ou de apuramento através de uma garantia bancária, o contabilista convida o gestor orçamental a proceder à cobrança coerciva. Para o efeito, o gestor orçamental envia um pedido acompanhado de documentos comprovativos ao Serviço Jurídico da Comissão. A execução pode incidir sobre os bens do devedor quer através da adoção de uma decisão da Comissão (artigo 299º do TFUE), quer através de processos judiciais.

⁴² *Common Understanding on the use of Terms of Reference for Expenditure Verification for Operations implemented by UN Organisations that are among the Signatory Parties of the EU-UN-FAFA*, março de 2020.

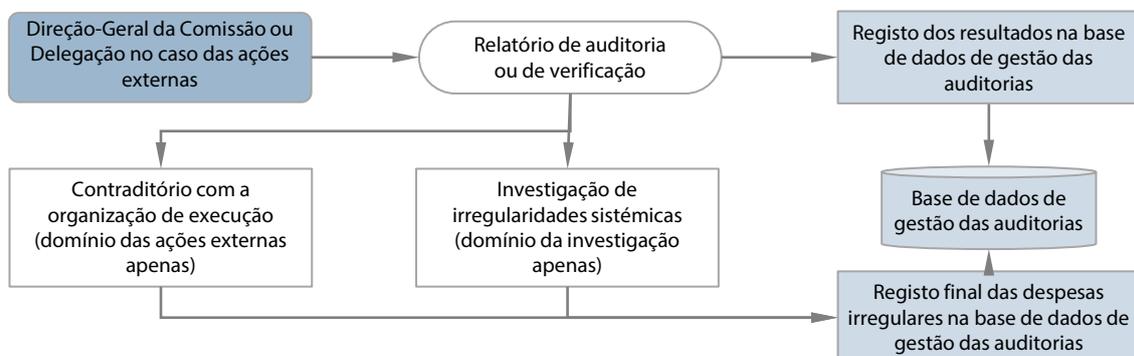
O gestor orçamental pode renunciar à cobrança de dívidas nos seguintes casos⁴³:

- a) caso o custo previsível da cobrança exceda o montante do crédito a cobrar e a renúncia à cobrança não prejudique a imagem da União;
- b) caso seja impossível cobrar o crédito apurado devido à sua antiguidade, a atrasos no envio da nota de débito ou à insolvência do devedor;
- c) caso a cobrança seja incompatível com o princípio da proporcionalidade.

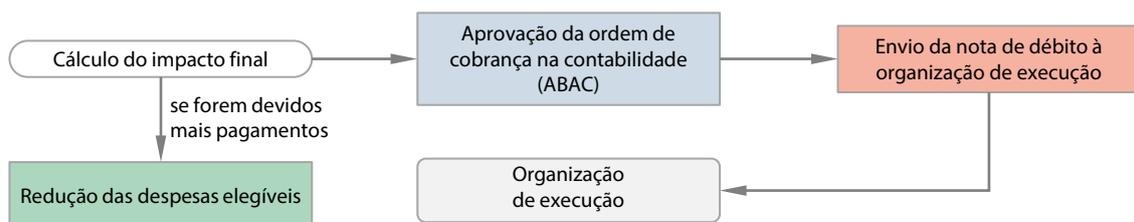
⁴³ Regulamento Financeiro, artigo 101º, nº 2.

Anexo II – Sistemas da Comissão Europeia para deteção de despesas irregulares e aplicação de medidas corretivas nas modalidades de gestão direta e indireta

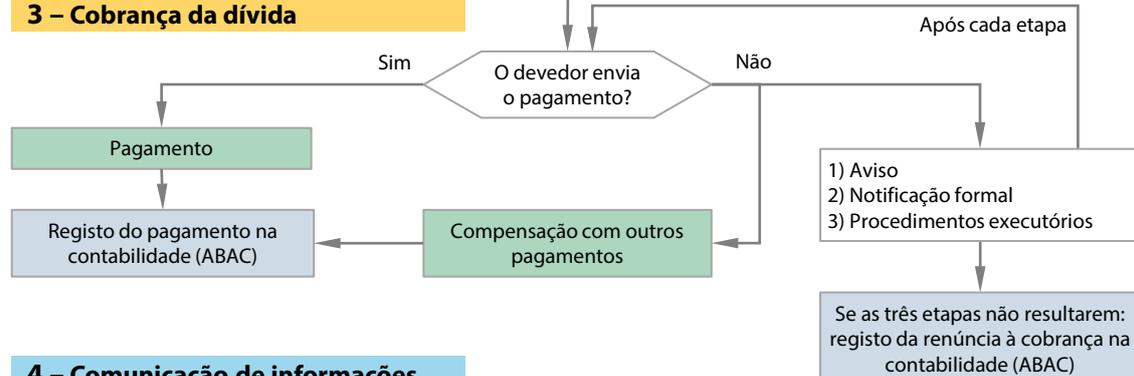
1 – Determinação das despesas irregulares



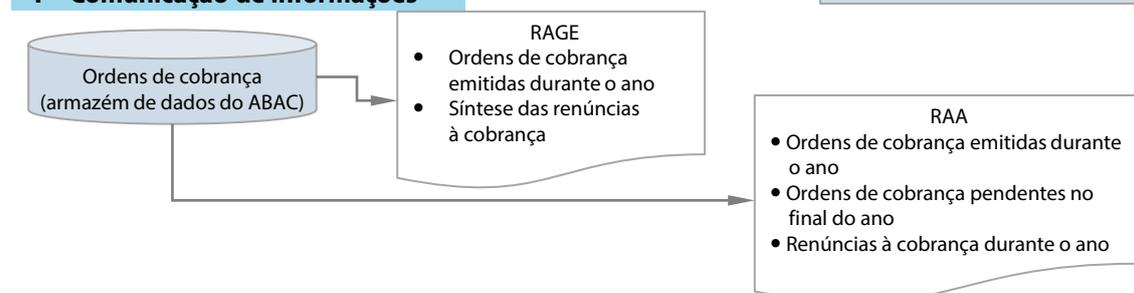
2 – Correção das despesas irregulares



3 – Cobrança da dívida



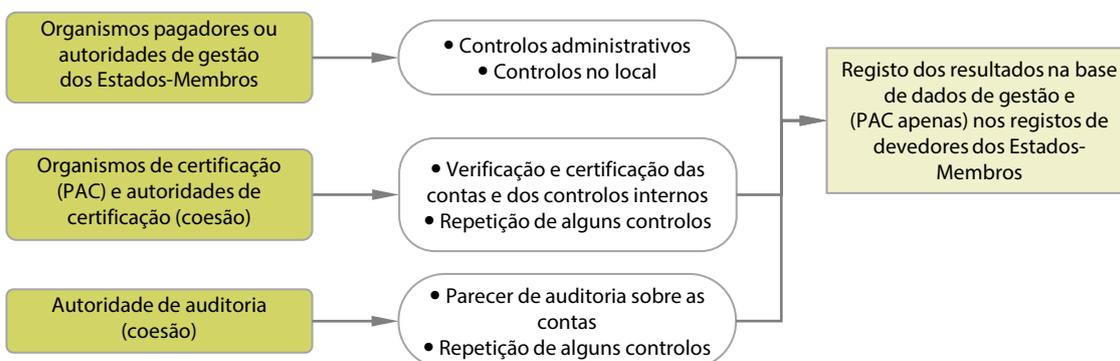
4 – Comunicação de informações



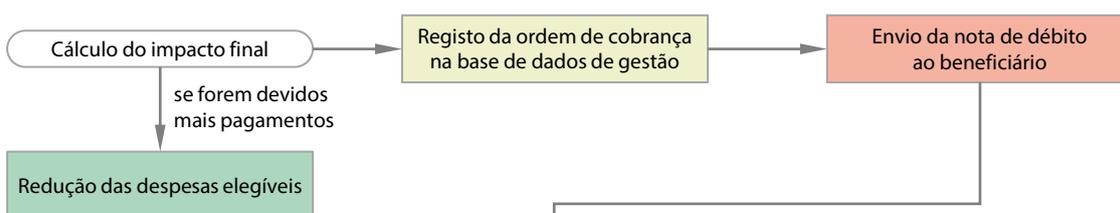
Fonte: TCE.

Anexo III – Sistemas dos Estados-Membros para deteção de despesas irregulares e aplicação de medidas corretivas na modalidade de gestão partilhada

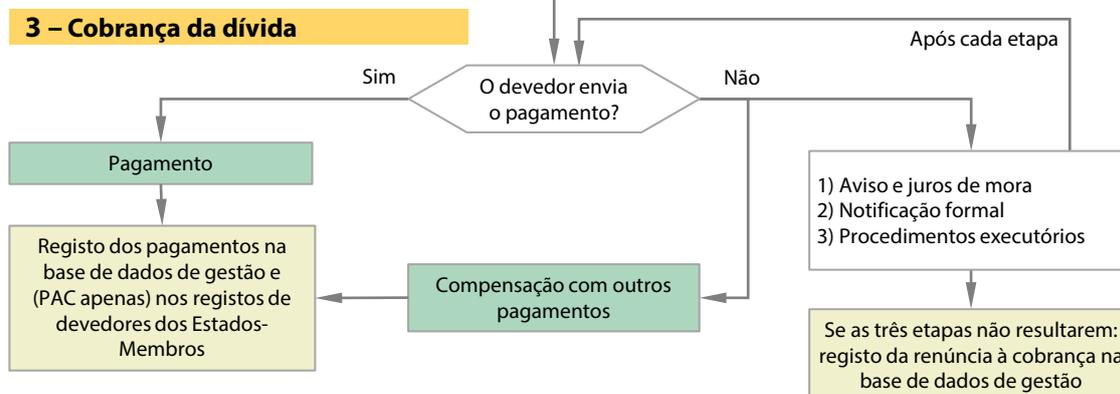
1 – Deteção das despesas irregulares



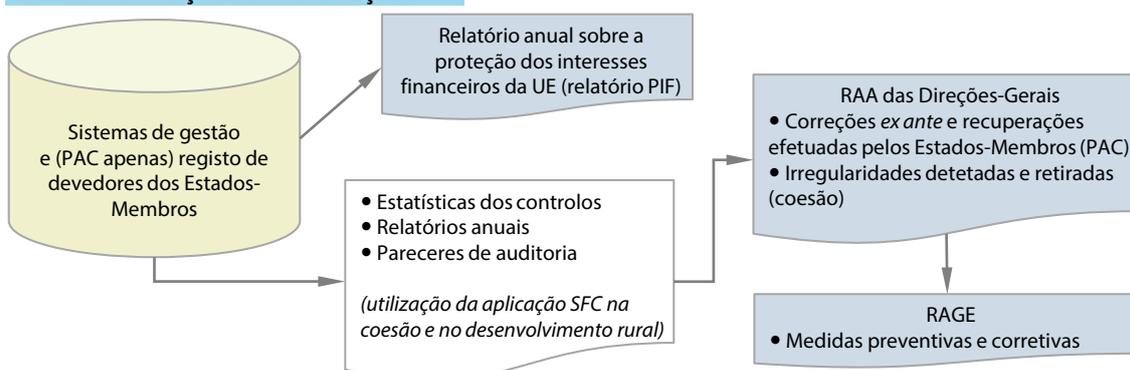
2 – Correção das despesas irregulares



3 – Cobrança da dívida



4 – Comunicação de informações



Fonte: TCE.

Anexo IV – Taxas de recuperação de despesas irregulares em Direções-Gerais da Comissão selecionadas

DG AGRI (FEAGA apenas)		Taxa de recuperação até final de									
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Ano de emissão da ordem de cobrança	2014	14%	28%	32%	33%	34%	38%	39%	39%	47%	
	2015		45%	61%	64%	67%	72%	73%	77%	81%	
	2016			39%	38%	41%	45%	46%	47%	48%	
	2017				21%	32%	35%	36%	38%	40%	
	2018					50%	60%	66%	69%	70%	
	2019						26%	35%	38%	43%	
	2020							37%	49%	54%	
	2021								27%	56%	
	2022									39%	

DG RTD		Taxa de recuperação até final de									
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Ano de emissão da ordem de cobrança	2014	54%	88%	91%	92%	93%	93%	93%	93%	93%	
	2015		65%	87%	93%	93%	93%	93%	93%	94%	
	2016			71%	96%	97%	97%	97%	98%	98%	
	2017				50%	78%	80%	80%	80%	80%	
	2018					79%	96%	96%	96%	96%	
	2019						70%	91%	93%	96%	
	2020							77%	81%	82%	
	2021								49%	51%	
	2022									79%	

DG CNECT		Taxa de recuperação até final de									
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Ano de emissão da ordem de cobrança	2014	44%	72%	76%	78%	78%	78%	78%	78%	78%	
	2015		64%	86%	86%	88%	88%	88%	88%	88%	
	2016			41%	58%	68%	68%	68%	68%	68%	
	2017				58%	67%	91%	91%	91%	92%	
	2018					65%	86%	87%	87%	87%	
	2019						79%	83%	83%	83%	
	2020							72%	82%	82%	
	2021								38%	49%	
	2022									72%	

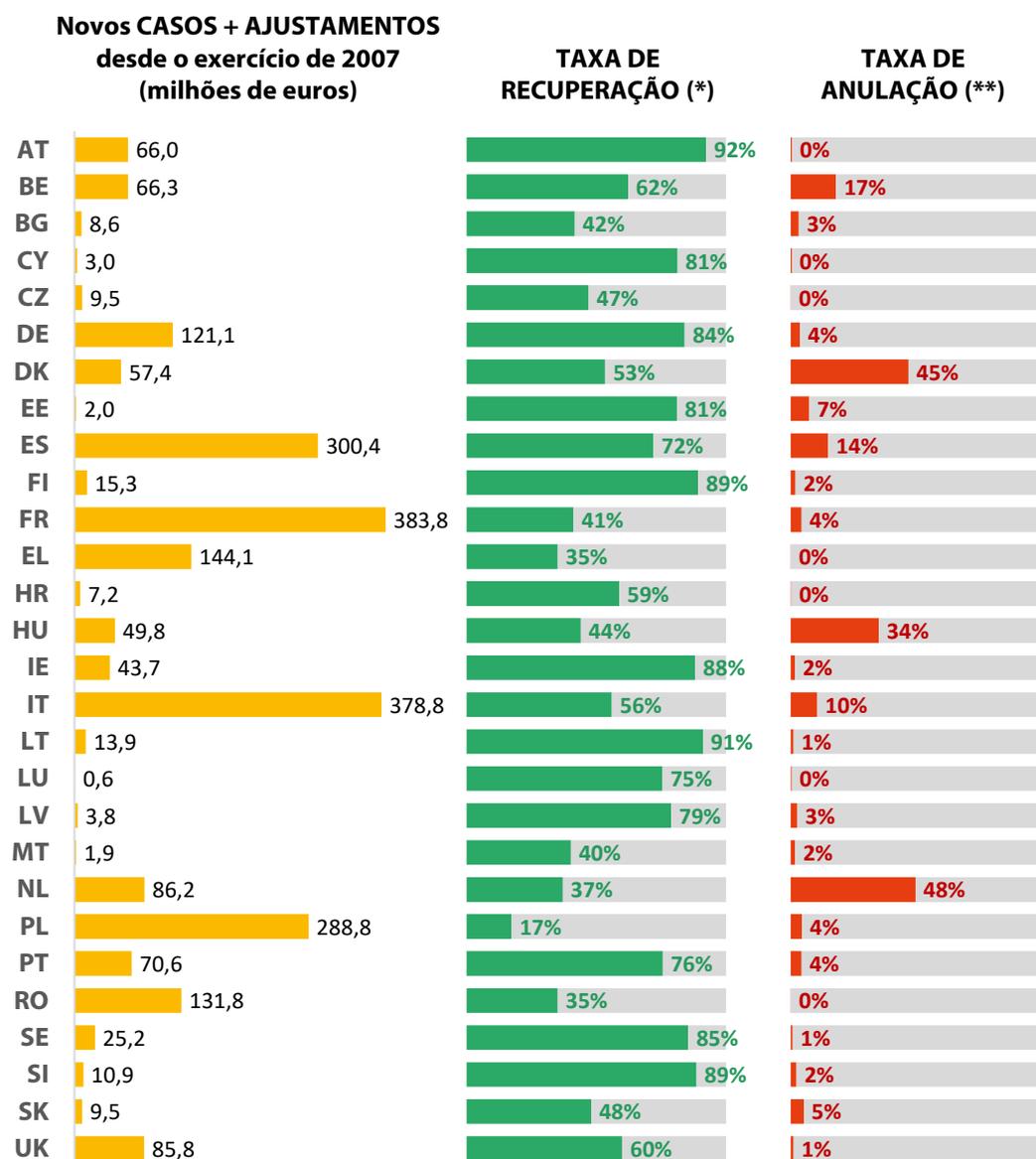
DG NEAR		Taxa de recuperação até final de									
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Ano de emissão da ordem de cobrança	2014	52%	79%	96%	96%	96%	96%	96%	97%	97%	
	2015		65%	74%	75%	78%	78%	78%	78%	78%	
	2016			70%	84%	84%	85%	85%	85%	87%	
	2017				78%	83%	84%	84%	84%	84%	
	2018					68%	75%	75%	75%	75%	
	2019						61%	68%	74%	74%	
	2020							39%	61%	66%	
	2021								82%	96%	
	2022									59%	

DG INTPA		Taxa de recuperação até final de									
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Ano de emissão da ordem de cobrança	2014	36%	50%	54%	58%	59%	59%	59%	61%	61%	
	2015		61%	84%	84%	84%	86%	86%	86%	87%	
	2016			53%	68%	71%	71%	71%	74%	74%	
	2017				73%	86%	89%	89%	89%	91%	
	2018					42%	50%	59%	59%	59%	
	2019						65%	83%	84%	93%	
	2020							54%	71%	76%	
	2021								57%	81%	
	2022									60%	

Nota: As taxas de recuperação não têm em conta os montantes compensados com pagamentos ao beneficiário durante o mesmo ano de pedido, no que respeita ao FEAGA, ou para o mesmo projeto, na modalidade de gestão direta e indireta.

Fonte: DG AGRI, *Annual activity report 2022 – Annexes*, quadro: anexo 7-5.4-1 relativo ao FEAGA, pp. 238-239, e TCE, com base no ABAC.

Anexo V – Recuperações no âmbito do Fundo Europeu Agrícola de Garantia junto dos beneficiários (casos detetados desde 2007)



(*) TAXA DE RECUPERAÇÃO = RECUPERAÇÕES / (CASOS + AJUSTAMENTOS)

(**) TAXA DE ANULAÇÃO = ANULAÇÕES / (CASOS + AJUSTAMENTOS)

Fonte: DG AGRI, *Annual activity report 2022 – Annexes*, quadro: anexo 7-5.4-1 relativo ao FEAGA, pp. 238-239.

Siglas e acrónimos

DG AGRI: Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural

DG BUDG: Direção-Geral do Orçamento

DG CNECT: Direção-Geral das Redes de Comunicação, Conteúdos e Tecnologias

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

DG INTPA: Direção-Geral das Parcerias Internacionais

DG MARE: Direção-Geral dos Assuntos Marítimos e das Pescas

DG NEAR: Direção-Geral da Política de Vizinhança e das Negociações de Alargamento

DG REGIO: Direção-Geral da Política Regional e Urbana

DG RTD: Direção-Geral da Investigação e da Inovação

OLAF: Organismo Europeu de Luta Antifraude

PAC: Política Agrícola Comum

RAA: Relatório Anual de Atividades

RAGE: Relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE

Glossário

ABAC: sistema eletrónico da Comissão para gerir as suas operações orçamentais e contabilísticas.

Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo: acordo entre a Comissão e a ONU que rege a cooperação entre ambas no quadro dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio.

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.

Contraditório: procedimento em que o auditor e/ou a Comissão debatem os resultados dos seus controlos com a entidade auditada para garantir que esses resultados têm fundamento.

Gestão direta: gestão de um fundo ou programa da UE apenas pela Comissão, ao contrário da gestão partilhada ou da gestão indireta.

Gestão indireta: modalidade de execução do orçamento da UE em que a Comissão confia as tarefas em causa a outras entidades, tais como países terceiros ou organizações internacionais.

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

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.

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

Respostas da Comissão

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2024-07>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2024-07>

Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do TCE apresentam os resultados das suas auditorias às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos ao desempenho ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, a evolução futura e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria V – Financiamento e administração da UE, presidida pelo Membro do TCE Jan Gregor. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Jorg Kristijan Petrovič, com a colaboração de Martin Puc, chefe de gabinete, e Mirko Iaconisi, assessor de gabinete; Judit Oroszki, responsável principal; Anthony Balbi, responsável de tarefa; Bruno Scheckenbach e Ilias Nikolakopoulou, auditores. Jesús Nieto Muñoz assegurou o *design* gráfico e Valérie Tempez prestou assistência de secretariado.



Da esquerda para a direita: Mirko Iaconisi, Judit Oroszki, Jorg Kristijan Petrovič, Anthony Balbi e Martin Puc.

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.

Figuras 4, 6 e 7 – Ícones: concebidos com recursos de [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Todos os direitos reservados.

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.

HTML	ISBN 978-92-849-2046-4	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/396563	QJ-AB-24-007-PT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2034-1	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/751674	QJ-AB-24-007-PT-N

O Tribunal avaliou se os sistemas utilizados pela Comissão para gerir e acompanhar as despesas irregulares efetuadas pelos beneficiários de fundos da UE são eficazes para proteger o orçamento da União e dissuadir a prática de irregularidades no futuro. Nas modalidades de gestão direta e indireta, a Comissão assegura que o registo das despesas irregulares é preciso e célere, mas demora demasiado tempo para as recuperar. Na modalidade de gestão partilhada, em que os Estados-Membros são os principais responsáveis pelo registo e recuperação das despesas irregulares, as taxas de recuperação são baixas de um modo geral, mas existem diferenças acentuadas entre os Estados-Membros.

O Tribunal recomenda que se examinem as irregularidades sistémicas e se melhore o planeamento das auditorias no domínio das ações externas. Na agricultura, a Comissão deve avaliar a necessidade de conceder incentivos aos Estados-Membros para melhorar as taxas de recuperação. Por fim, a Comissão deve facultar informações completas sobre as despesas irregulares apuradas e as correções aplicadas.

Relatório Especial do TCE apresentado nos termos do artigo 287º, nº 4, segundo parágrafo, do TFUE.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações
da União Europeia

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

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/contact
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors