PT 2018

n.º 11

Relatório Especial

# Novas opções para o financiamento de projetos de desenvolvimento rural: mais simples, mas não centradas nos resultados

(apresentado nos termos do artigo 287º, nº 4, segundo parágrafo, do TFUE)

CURIA RATIONUM

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

**Equipa de auditoria**

Os relatórios especiais do Tribunal de Contas Europeu (TCE) apresentam os resultados das auditorias de resultados e de conformidade sobre domínios orçamentais ou temas de gestão específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos aos resultados ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, os desenvolvimentos futuros e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria I – Utilização sustentável dos recursos naturais, presidida pelo Membro do TCE Phil Wynn Owen. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE João Figueiredo, com a colaboração de Paula Betencourt, assessora de gabinete; Robert Markus, responsável principal; Charlotta Törneling, responsável de tarefa; Ioan-Alexandru Ilie, Liia Laanes, Päivi Piki e Raluca-Elena Sandu, auditores. Michael Pyper prestou assistência linguística e Annette Zimmerman assegurou os serviços de secretariado.

*Da esquerda para a direita*: Liia Laanes, Michael Pyper, Paula Betencourt, Robert Markus, Charlotta Törneling, João Figueiredo, Raluca-Elena Sandu, Annette Zimmerman e Päivi Piki

ÍNDICE


| | Pontos |
|---|---|
| Glossário | |
| Síntese | I-VII |
| Introdução | 1-7 |
| Política de desenvolvimento rural da UE | 1-7 |
| Âmbito e método da auditoria | 8-11 |
| A utilização das OCS simplificou a administração | 12-28 |
| As OCS facilitam a apresentação de pedidos pelos beneficiários… | 12-15 |
| …e, embora as autoridades se deparem com um volume de trabalho ou custos acrescidos ao elaborar a metodologia… | 16-20 |
| …poupam tempo durante os controlos administrativos | 21-28 |
| Uma boa utilização das OCS pode ajudar a conter os custos dos projetos de desenvolvimento rural | 29-47 |
| O Tribunal constatou bons exemplos de metodologias e cálculos… | 31-32 |
| … mas, em alguns casos, os dados subjacentes não estavam disponíveis… | 33-35 |
| … ou os dados utilizados nos cálculos não estavam suficientemente justificados | 36-38 |
| A supressão da exigência de certificação independente traz novos desafios | 39-47 |
| A Comissão não examina a metodologia nem os cálculos durante a aprovação dos PDR, mas apenas no âmbito de algumas auditorias selecionadas… | 41-44 |
| …e a função dos organismos de certificação na auditoria às OCS não está definida | 45-47 |
| As novas OCS abrangeram uma parte reduzida do total das despesas do desenvolvimento rural | 48-66 |
| Não foi dada prioridade às OCS na elaboração dos PDR do período de 2014-2020, mas a Comissão incentiva a sua utilização | 53-54 |
| A grande variedade de medidas e beneficiários dificulta a utilização de OCS, mas estas podem ser utilizadas numa vasta gama de investimentos | 55-60 |

As autoridades dos Estados-Membros estão preocupadas com as auditorias da Comissão 61-63

As recentes alterações à legislação podem incentivar uma maior utilização das OCS no desenvolvimento rural 64-66

Não foi estabelecida uma ligação entre as OCS e uma maior ênfase nos resultados 67-72

As OCS deslocam a ênfase das faturas para as realizações, mas não conduzem a uma maior ênfase nos resultados 67-71

A Comissão propôs passar a utilizar pagamentos baseados nos resultados 72

Conclusões e recomendações 73-82

Anexo I – Medidas de desenvolvimento rural que utilizam OCS em 20 PDR

Anexo II.1 – Garantia relativa às OCS

Anexo II.2 – Desempenho das OCS

Respostas da Comissão

## GLOSSÁRIO

**Cálculo (no contexto das OCS):** obtenção matemática do montante ou taxa da OCS.

**Correções financeiras:** reduções nos montantes que a Comissão reembolsa aos Estados-Membros pelas atividades realizadas no âmbito da gestão partilhada, de forma a ter em conta insuficiências dos sistemas, pagamentos em atraso ou indevidos e outras deficiências.

**Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI):** cinco instrumentos de despesa da UE definidos para um período orçamental de sete anos, designadamente o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu (FSE), o Fundo de Coesão (FC), o Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural (FEADER) e o Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas (FEAMP).

**Gestão partilhada:** método de execução do orçamento da UE em que a Comissão delega as tarefas de execução nos Estados-Membros, embora continue a assumir a responsabilidade final.

**Medida:** regime de ajuda para a execução de uma política. A medida define as regras, tais como os critérios de elegibilidade e de seleção, aplicáveis aos projetos que podem ser financiados.

**Metodologia (no contexto das OCS):** método utilizado para calcular a OCS.

**Montantes fixos:** uma das opções de custos simplificadas. Consiste no pagamento integral de uma subvenção (previamente calculada) a um projeto após a conclusão das atividades e/ou realizações acordadas.

**OCS prontas a utilizar:** OCS definidas num regulamento. As chamadas OCS prontas a utilizar podem ser imediatamente utilizadas pelas autoridades dos Estados-Membros, sem necessidade de recorrer a uma metodologia ou cálculo para justificar os montantes ou taxas aplicados.

**Opções de custos simplificadas (OCS):** os três tipos de financiamento definidos no artigo 67º, nº 1, alíneas b), c) e d), do Regulamento (UE) nº 1303/2013[1], designadamente tabelas normalizadas de custos unitários, montantes fixos e financiamento a taxa fixa.

**Operação:** projeto, grupo de projetos ou outra ação, selecionados segundo os critérios estabelecidos para o programa de desenvolvimento rural e executados por um ou mais beneficiários com vista à realização dos objetivos do programa.

**Política de desenvolvimento rural:** um dos pilares da Política Agrícola Comum (PAC), cofinanciado pelo FEADER. Visa melhorar as zonas rurais e a situação das pessoas que aí residem através do aumento da competitividade dos setores agrícola e florestal, da melhoria do ambiente e da qualidade de vida nessas zonas, bem como da promoção da diversificação da economia rural.

**Programa de Desenvolvimento Rural (PDR):** documento de programação elaborado por um Estado-Membro e aprovado pela Comissão para utilização no planeamento e acompanhamento da execução da política de desenvolvimento rural da UE a nível regional ou nacional.

**Quadro Comum de Acompanhamento e Avaliação (QCAA):** sistema elaborado em cooperação entre a Comissão e os Estados-Membros para medir os progressos e realizações da política de desenvolvimento rural e avaliar o impacto, a eficácia, a eficiência e a pertinência do apoio ao desenvolvimento rural.

**Tabelas normalizadas de custos unitários:** uma das opções de custos simplificadas. Consiste em preços normalizados previamente estabelecidos para quantidades definidas. As despesas

---

[1] Regulamento (UE) nº 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) nº 1083/2006 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

elegíveis são calculadas multiplicando o custo normalizado por atividades, recursos, realizações ou resultados quantificados.

**Taxa fixa:** uma das opções de custos simplificadas. Aplica-se a categorias específicas de custos elegíveis que são previamente identificadas, de forma clara. Calcula-se aplicando uma percentagem definida antecipadamente a uma ou várias outras categorias de custos elegíveis.

**SÍNTESE**

I. As opções de custos simplificadas (OCS) são um novo método de reembolso utilizado em determinadas medidas de desenvolvimento rural. Até 2014, os projetos no âmbito destas medidas eram reembolsados com base nos custos incorridos.

II. A concessão de apoio baseada no reembolso dos custos incorridos é difícil e propensa a erros, o que despertou grande interesse na procura de métodos mais simples para calcular a contribuição financeira da UE para projetos e atividades. No período de 2014-2020, os Estados-Membros podem agora escolher entre três novos métodos, conhecidos como OCS, para determinar o apoio a pagar:

- tabelas normalizadas de custos unitários;
- montantes fixos;
- financiamento a taxa fixa.

III. Este relatório apresenta as constatações da auditoria do Tribunal à utilização de OCS no desenvolvimento rural. O principal objetivo foi avaliar se as OCS conduzem a uma simplificação ao mesmo tempo que garantem economias e levam a melhores resultados. O TCE examinou se as OCS:

- simplificam a administração;
- garantem economias;
- são amplamente utilizadas e reforçam a ênfase nos objetivos de política.

IV. Em termos globais, o Tribunal conclui que a utilização das OCS pode levar a simplificações e reduzir a carga administrativa tanto para os beneficiários como para as autoridades dos Estados-Membros. Ao basear os pagamentos nas realizações, as OCS afastam a ênfase das faturas, mas não a colocam nos resultados.

V. O Tribunal constatou que as OCS permitem manter sob controlo os custos dos projetos de desenvolvimento rural, mas apenas se forem fixadas no nível adequado e tiverem por base uma metodologia justa, equitativa e verificável. No entanto, a função dos organismos

de certificação na auditoria às OCS não está definida, o que cria um risco que é necessário colmatar.

VI. O Tribunal constatou igualmente que as novas OCS continuam a representar uma parte residual das despesas do desenvolvimento rural, devido sobretudo à natureza diversa dos projetos de desenvolvimento rural e ao investimento necessário à elaboração de metodologias.

VII. Com base nestas constatações, o Tribunal formula as seguintes recomendações:

- a Comissão deve atualizar as suas orientações sobre as OCS de forma a cobrir princípios fundamentais da elaboração de metodologias;
- a Comissão deve esclarecer qual a entidade responsável pela verificação da metodologia e dos cálculos das OCS;
- para facilitar a utilização adequada das OCS, a Comissão deve explorar as possibilidades de desenvolver novas OCS prontas a utilizar e atualizar as suas definições de controlos-chave e de controlos secundários de forma a refletir a utilização dessas opções;
- a Comissão deve examinar as possibilidades de passar do reembolso dos custos incorridos para o reembolso baseado nos resultados, tendo em conta a experiência adquirida até à data.

## INTRODUÇÃO

### *Política de desenvolvimento rural da UE*

1. A política de desenvolvimento rural da UE visa ajudar as suas zonas rurais a dar resposta a uma vasta gama de desafios económicos, ambientais e sociais. A UE despende anualmente cerca de 14 mil milhões de euros do seu orçamento nesta política. As despesas do desenvolvimento rural representam cerca de 25% das realizadas no âmbito da Política Agrícola Comum (PAC) e o cofinanciamento por parte dos Estados-Membros representa um montante suplementar de 7 mil milhões de euros por ano.

2. Em cerca de metade das despesas no âmbito do desenvolvimento rural provenientes do orçamento da UE, o pagamento baseia-se nas superfícies cultivadas ou no número de animais. Para as restantes, o apoio pode assumir a forma de percentagens ou montantes fixos associados às atividades realizadas ou aos custos incorridos pelo beneficiário. A ***caixa 1*** apresenta os mecanismos envolvidos.

**Caixa 1 – Modalidades de pagamento do apoio ao desenvolvimento rural**

No que se refere às medidas pagas com base na superfície ou nos animais, o apoio é atribuído anualmente e pago por hectare ou por cabeça normal. Nos termos da legislação aplicável[2], o apoio é calculado com base em custos adicionais e perda de rendimentos.

O regulamento relativo ao desenvolvimento rural introduz métodos de pagamento fixo para certas medidas[3]. A título de exemplo, a ajuda ao arranque da atividade destinada a jovens agricultores, a novas atividades não agrícolas em zonas rurais e ao desenvolvimento de pequenas explorações é paga sob a forma de montantes predefinidos.

---

[2] Artigo 41º, alínea d), do Regulamento (UE) nº 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e que revoga o Regulamento (CE) nº 1698/2005 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 487), e artigo 10º do Regulamento de Execução (UE) nº 808/2014 da Comissão, de 17 de julho de 2014, que estabelece normas de execução do Regulamento (UE) nº 1305/2013 (JO L 227 de 31.7.2014, p. 18).

[3] Artigo 19º, nº 1, alínea a), e artigo 27º do Regulamento (UE) nº 1305/2013.

A parte restante do apoio ao desenvolvimento rural refere-se a medidas de investimento na agricultura e na silvicultura, serviços básicos e renovação das aldeias, bem como a medidas transversais como a transferência de conhecimentos, a inovação e a cooperação. Os projetos financiados no âmbito destas medidas baseavam-se anteriormente, regra geral, num sistema de reembolso dos custos incorridos. Desta forma, na fase do pedido de pagamento o beneficiário envia as faturas e o organismo pagador verifica a sua elegibilidade. As despesas consideradas elegíveis são então multiplicadas pela taxa de apoio aplicável para estabelecer o montante efetivamente pago ao beneficiário.

3. A concessão de apoio baseada no reembolso dos custos incorridos e pagos é difícil e propensa a erros. O Tribunal constatou que os erros nas despesas da UE estão concentrados neste tipo de apoio[4], o que despertou grande interesse na procura de métodos mais simples para calcular a contribuição financeira da UE para projetos e atividades. Atualmente (desde 2014), os Estados-Membros podem escolher entre três desses métodos[5], conhecidos como opções de custos simplificadas (OCS), para determinar o apoio a pagar:

- tabelas normalizadas de custos unitários;
- montantes fixos;
- financiamento a taxa fixa.

4. Na prática, isto significa que a totalidade ou uma parte do montante reembolsado se baseia, por exemplo, em custos normalizados calculados de acordo com um método predefinido, unidades das realizações do projeto ou percentagens aplicadas a outros custos[6] (ver a ***figura 1***). É possível combinar os diferentes tipos de OCS.

---

[4] Relatório Anual do Tribunal de Contas sobre a execução do orçamento relativo aos exercícios de 2014, (ponto 1.25), de 2015 (ponto 1.29) e de 2016 (ponto 1.15).

[5] Artigo 67º, nº 1, alíneas b), c) e d), do Regulamento (UE) nº 1303/2013.

[6] Secção 1.2.2 das "Orientações sobre as Opções de Custos Simplificados" da Comissão (EGESIF_14-0017: Orientações sobre as Opções de Custos Simplificados (OCS). Fundos Europeus Estruturais e de Investimento [FEEI]).

**Figura 1 – Os diferentes tipos de OCS**

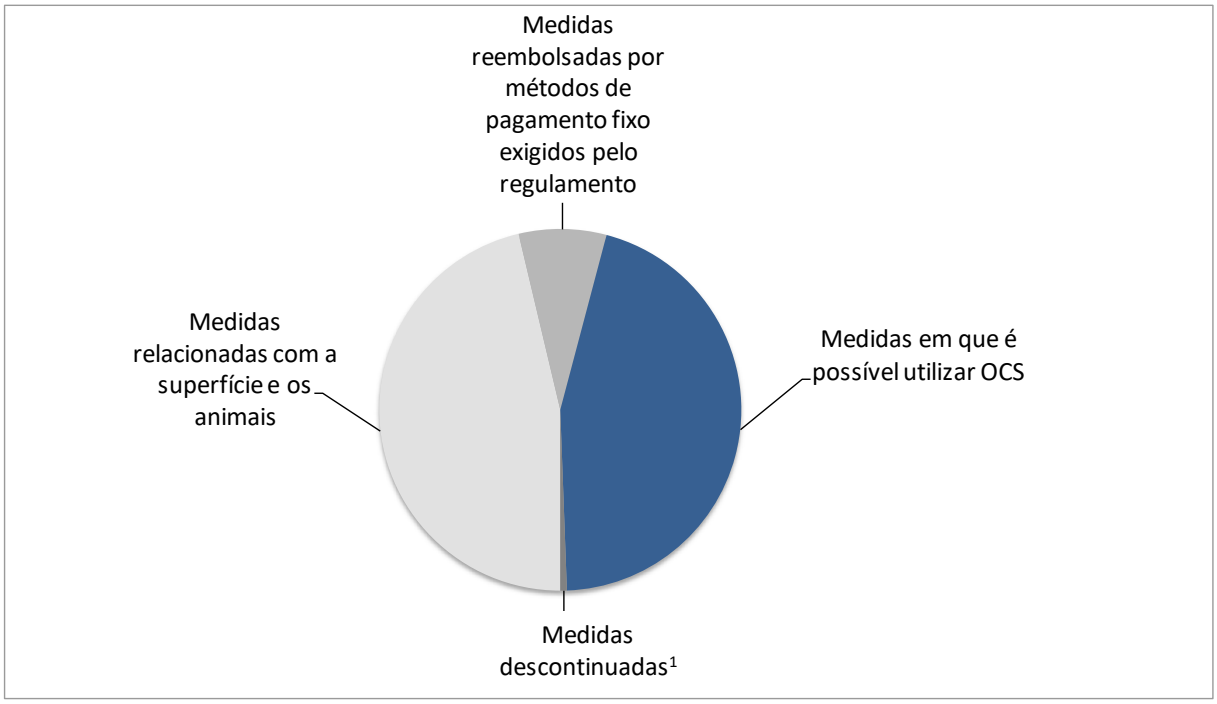
| Tabelas normalizadas de custos unitários | Montantes fixos | Financiamento a taxa fixa |
|---|---|---|
| • Os custos elegíveis são calculados com base em atividades quantificadas (realizações ou resultados concretizados) multiplicadas por uma tabela normalizada de custos unitários | • Não estão ligados a uma quantidade<br>• Montante financeiro predeterminado pago pela concretização das realizações ou resultados acordados | • Os custos elegíveis são determinados como uma percentagem de outros custos elegíveis<br>• Normalmente utilizado para salários e outros custos indiretos |

*Fonte:* TCE, com base nas orientações da Comissão sobre as OCS.

5. As OCS introduzidas no período de 2014-2020 apenas são pertinentes para as medidas que não são pagas com base na superfície ou no número de animais nem abrangidas pelos métodos de pagamento fixo definidos nos regulamentos (ver o ***ponto 2***). A ***figura 2*** apresenta o financiamento do desenvolvimento rural previsto para o período de 2014-2020, com a indicação da parte provável das medidas em que alguns custos podem ser pagos com base em OCS. A utilização de OCS nestas medidas é uma novidade na política de desenvolvimento rural, mas já eram utilizadas por outros fundos[7] no período de 2007-2013.

[7] Por exemplo, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e o Fundo Social Europeu.

**<u>Figura 2</u> – Âmbito de aplicação das OCS**




[1] As medidas descontinuadas são pagamentos relativos a projetos iniciados durante o período de 2007-2013 no âmbito de medidas que não são utilizadas no período de 2014-2020 (reforma antecipada de agricultores e trabalhadores agrícolas, cumprimento de normas, formação profissional e ações de informação).

*N.B.:* A figura apresenta uma repartição aproximada, uma vez que os métodos de pagamento fixo são definidos para partes de algumas medidas, sem que esteja disponível a repartição dos montantes orçamentados ao nível das submedidas.

*Fonte:* TCE, com base em informações financeiras da Comissão (obtidas a 20 de novembro de 2017).

6. Em conformidade com as regras aplicáveis[8], as OCS devem ser estabelecidas de um dos seguintes modos[9]:

- com base num método de cálculo justo, equitativo e verificável;
- de acordo com as regras relativas às OCS aplicáveis noutras políticas da União para o mesmo tipo de operação e beneficiário;

[8] Artigo 67º, nº 5, do Regulamento (UE) nº 1303/2013.

[9] Era possível definir métodos adicionais através de regras específicas dos fundos, mas não se recorreu a essa prática para o desenvolvimento rural.

- de acordo com os regimes de subvenções nacionais de um Estado-Membro para o mesmo tipo de operação e beneficiário;
- com base nas taxas estabelecidas pela regulamentação.

7. As OCS não são obrigatórias: os Estados-Membros são livres de decidir se querem ou não utilizá-las.

## ÂMBITO E MÉTODO DA AUDITORIA

8. A auditoria abrangeu a conceção e os três primeiros anos (2015-2017) dos pagamentos de apoio ao desenvolvimento rural através de OCS. As medidas em causa estão indicadas no ***anexo I***.

9. O principal objetivo do Tribunal foi avaliar se as OCS conduzem a uma simplificação ao mesmo tempo que garantem economias para o orçamento da UE e se a sua utilização leva a melhores resultados. Para responder a estas questões principais de auditoria, o TCE examinou se as OCS:

- simplificam a administração;
- garantem economias;
- são amplamente utilizadas e reforçam a ênfase nos objetivos de política.

10. Para obter uma visão geral da utilização das OCS, o Tribunal examinou os 118 Programas de Desenvolvimento Rural (PDR), tendo selecionado 20[10] para uma análise documental[11]. O Tribunal selecionou os seguintes seis PDR para visitas de auditoria: Flandres

---

[10] Flandres (Bélgica), Dinamarca, Saxónia (Alemanha), Canárias (Espanha), Languedoque-Rossilhão (França), Suécia, Valónia (Bélgica), Bulgária, Estónia, Irlanda, Grécia, Provença-Alpes-Côte d'Azur (França), Croácia, Toscânia (Itália), Veneto (Itália), Chipre, Luxemburgo, Países Baixos, Áustria e Finlândia continental.

[11] A escolha dos PDR obedeceu aos seguintes critérios: níveis diferentes de utilização das OCS nos PDR, aplicação das OCS a medidas diferentes, utilização de tipos diferentes de OCS, combinação de programas nacionais e regionais e cobertura geográfica razoável, utilização das OCS de outros domínios de intervenção, programas aprovados pela Comissão em diferentes momentos.

(Bélgica), Dinamarca, Saxónia (Alemanha), Canárias (Espanha), Languedoque-Rossilhão (França) e Suécia. Durante essas visitas, o Tribunal comparou os procedimentos dos Estados-Membros e as orientações aos beneficiários antes e depois da introdução das OCS. Procedeu ainda à comparação dos ficheiros dos projetos e, em dois Estados-Membros[12], a visitas a beneficiários finais.

11. Para compreender as regras aplicáveis e a função da Comissão, o Tribunal analisou o quadro jurídico, as orientações da Comissão aos Estados-Membros, bem como os seus procedimentos internos e listas de verificação. Na Comissão, realizou entrevistas, analisou a correspondência com os Estados-Membros e participou em eventos em que a Comissão disponibilizou informações sobre as OCS aos Estados-Membros.

## A UTILIZAÇÃO DAS OCS SIMPLIFICOU A ADMINISTRAÇÃO

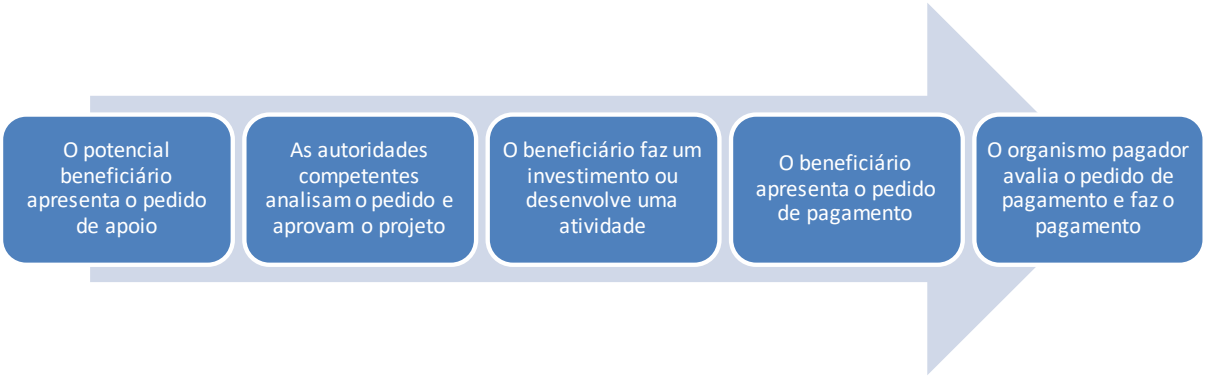
### *As OCS facilitam a apresentação de pedidos pelos beneficiários…*

12. O processo de concessão de ajuda a projetos de desenvolvimento rural tem duas fases. Os promotores de projetos começam por apresentar os pedidos de apoio às autoridades competentes, que verificam e aprovam os projetos com base nos critérios de elegibilidade e de seleção. Após a conclusão do projeto, os beneficiários apresentam pedidos de pagamento, que o organismo pagador verifica antes de proceder ao pagamento. A ***figura 3*** ilustra este processo.

---

[12] Canárias (Espanha) e Suécia.

**Figura 3 – Do pedido de apoio ao pagamento**




*Fonte:* TCE.

13. Quando se candidatam ao apoio, os promotores de projetos têm de apresentar vários documentos. Nos casos em que o orçamento da UE reembolsa uma parte dos custos elegíveis, precisam frequentemente de apresentar propostas que demonstrem que os custos previstos são razoáveis e, posteriormente, enviar faturas e provas de pagamento juntamente com os pedidos de pagamento. No caso de um projeto do período de 2007-2013 examinado pelo Tribunal na Suécia, em que um beneficiário construiu um estábulo, os dois pedidos de pagamento incluíam 134 faturas e provas de pagamento. Este requisito é extensível aos custos indiretos (ver a ***caixa 2***).

**Caixa 2 – Custos indiretos**

Os custos indiretos são aqueles incorridos por uma organização e que não são diretamente atribuíveis a um projeto, por exemplo, rendas de escritórios, seguros, material de escritório e custos com correios e telefones. Estes custos são elegíveis para alguns tipos de projeto financiados pela UE. Ao declararem custos indiretos com base nos custos incorridos, os beneficiários devem apresentar documentos comprovativos relativos a cada elemento e justificar a percentagem dos custos imputados ao projeto (ou seja, a chave de repartição). Além disso, devem demonstrar que esses custos são razoáveis.

14. O Tribunal analisou pedidos de apoio e de pagamento referentes a projetos do período de 2014-2020 desembolsados através de OCS, comparando-os com projetos do período de 2007-2013 (em que estas opções não eram utilizadas) para avaliar se os procedimentos desses pedidos se tornaram mais fáceis. Nos seis Estados-Membros visitados, o Tribunal

constatou que os beneficiários de projetos baseados em OCS não precisam de juntar propostas aos pedidos de apoio nem faturas ou provas de pagamento aos pedidos de pagamento. O ***quadro 1*** apresenta exemplos de documentos comprovativos a anexar aos pedidos de apoio e de pagamento durante os períodos de 2007-2013 (reembolso com base nos custos incorridos) e de 2014-2020 (reembolso com base em OCS).

**Quadro 1 – Comparação dos documentos comprovativos nas OCS selecionadas na Suécia**

| Tipo de OCS | Fase | 2014-2020 (com OCS) | 2007-2013 (sem OCS) |
|---|---|---|---|
| Taxa fixa: custos indiretos pagos como 15% dos custos diretos com pessoal elegíveis | Pedido de apoio | Nenhum | Orçamento pormenorizado dos custos indiretos |
| | Pedido de pagamento | Nenhum além dos exigidos para apoiar os custos diretos[1] | Faturas<br>Provas de pagamento<br>Recibos de salário (se os custos indiretos incluírem custos de pessoal)<br>Registos do tempo de trabalho<br>Cálculo e justificação da chave de repartição (isto é, a proporção dos custos indiretos imputados ao projeto) |
| Custos unitários do alojamento dos animais pagos por animal ou por $m^2$ | Pedido de apoio | Modelo que mostra o número de unidades, isto é, lugares de animais ou $m^2$ (os custos são calculados automaticamente) | Orçamento pormenorizado<br>Propostas |
| | Pedido de pagamento | Pagamentos intermédios (para comprovar a data de início e o progresso dos trabalhos):<br>- fatura dos trabalhos de base<br>- fotografia do edifício, incluindo o chão, o telhado e as paredes<br>Pagamentos finais:<br>- número de unidades concretizadas | Especificação dos custos<br>Faturas<br>Provas de pagamento |

[1] Os custos diretos com pessoal devem ser comprovados por recibos de salário e provas do regime de emprego do pessoal (a tempo inteiro/parcial), mas esse é o caso independentemente de as taxas fixas se basearem ou não nos custos de pessoal.

*N.B.:* O quadro inclui apenas os documentos comprovativos em causa com a utilização de OCS.

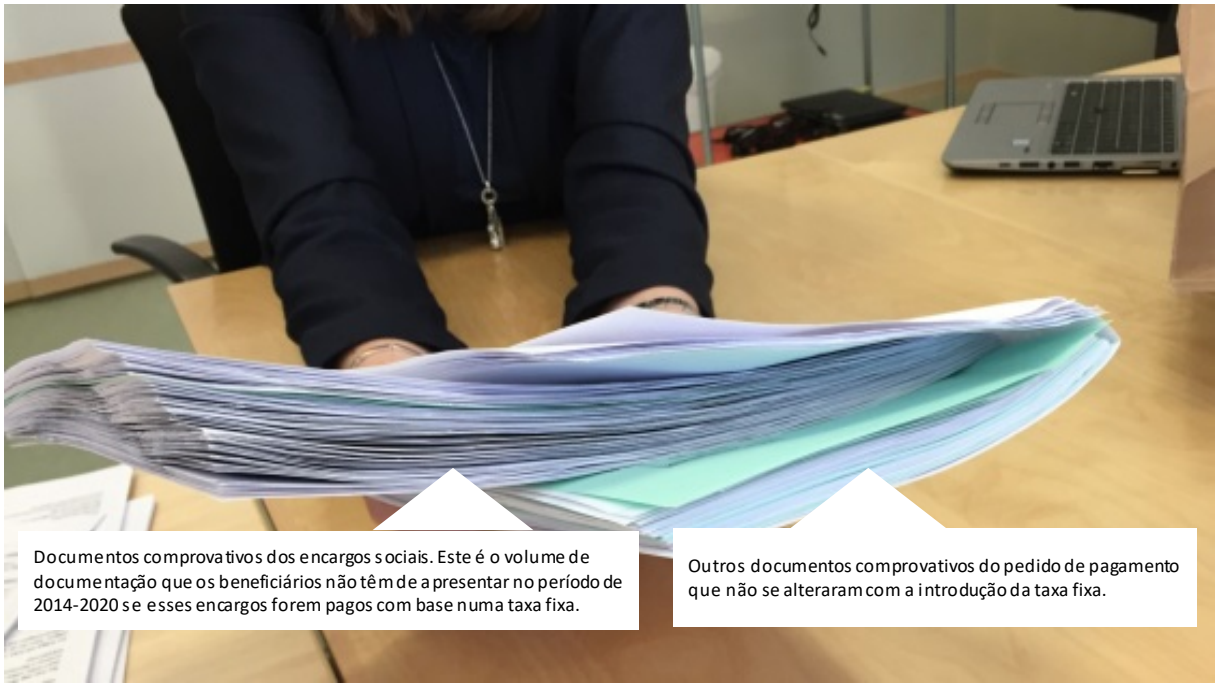
*Fonte:* TCE, com base em documentos dos Estados-Membros.

15. Como ilustrado no ***quadro 1***, a utilização frequente de OCS significa que os beneficiários têm de apresentar menos documentos. A ***caixa 3*** apresenta um exemplo.

**Caixa 3 – Taxa fixa para encargos sociais na Suécia**

O Conselho Nacional da Agricultura da Suécia, em cooperação com o conselho sueco do Fundo Social Europeu e a Agência Sueca para o Crescimento Económico e Regional, introduziu uma taxa comum para os encargos com a segurança social. Na Suécia, a maioria dos projetos inclui salários e, por conseguinte, também encargos sociais. Estes custos variam em função do tipo de contrato e da

idade, podendo implicar múltiplas faturas de diversos organismos e, normalmente, cálculos complexos. Anteriormente, muitos pequenos beneficiários não apresentavam pedidos relativos a estes custos, pois consideravam o processo demasiado complexo.




A imagem mostra os documentos apresentados por um beneficiário para um único pedido de pagamento no período de 2007-2013, em que o pagamento dos encargos sociais não se baseava numa taxa fixa.

***…e, embora as autoridades se deparem com um volume de trabalho ou custos acrescidos ao elaborar a metodologia…***

16. Caso utilizem OCS, as autoridades de gestão devem elaborar[13] uma metodologia e calcular níveis de pagamento (ver uma síntese dos organismos intervenientes ao nível dos Estados-Membros no ***ponto 45***), um trabalho adicional que não é necessário quando o pagamento das subvenções se baseia nos custos incorridos. Para avaliar se o tempo ou os custos de elaboração da metodologia e dos cálculos são proporcionais às poupanças de tempo ao longo do período, o Tribunal entrevistou as autoridades visitadas nos

[13] A não ser que recorram às chamadas OCS prontas a utilizar, descritas no ***ponto 19***.

Estados-Membros e examinou os documentos subjacentes às suas metodologias e cálculos. A ***caixa 4*** inclui um exemplo do volume de trabalho inerente à elaboração da metodologia.

**Caixa 4 – A autoridade de gestão das Canárias elaborou a sua metodologia internamente**

A autoridade de gestão das Canárias definiu custos unitários para oito categorias de investimentos em explorações agrícolas (irrigação, adaptação das explorações, material vegetal, instalações agrícolas, infraestruturas gerais, estufas e outras infraestruturas, máquinas agrícolas e instalações gerais). Cada categoria é composta por várias subcategorias (192 no total, com um máximo de 49 por categoria), tendo as autoridades das Canárias calculado um custo unitário para cada uma. O documento que descreve a metodologia tem 125 páginas e contém referências a outros documentos apenas disponíveis em formato eletrónico.

17. Durante a análise documental, o Tribunal solicitou às autoridades responsáveis pelos 20 PDR selecionados que apresentassem as principais razões para não terem feito uma utilização mais alargada das OCS. A explicação mais frequente foi a grande variedade de projetos e de beneficiários apoiados, tendo seis[14] das 20 autoridades mencionado a carga administrativa e o tempo necessário à elaboração das metodologias.

18. Três das seis autoridades de gestão visitadas (Dinamarca, Languedoque-Rossilhão e Suécia) optaram por contratar externamente esta tarefa pelo menos relativamente a algumas das suas OCS, pois não dispunham internamente dos recursos ou conhecimentos especializados. Apesar do volume de trabalho ou custos acrescidos inerentes ao desenvolvimento destas opções, as autoridades de gestão dos Estados-Membros visitados consideraram pertinente investir na elaboração da metodologia subjacente, dadas as (esperadas) poupanças de tempo e simplificação ao nível da administração e dos beneficiários durante a execução.

19. O legislador pode incluir nos regulamentos as taxas e os montantes a utilizar como OCS. Se estas estiverem prontas a ser utilizadas pelas autoridades dos Estados-Membros sem

---

[14] Irlanda, Languedoque-Rossilhão (França), Provença-Alpes-Côte d'Azur (França), Toscânia (Itália), Luxemburgo e Áustria.

necessidade de elaboração de qualquer metodologia ou cálculos, são designadas por OCS prontas a utilizar. A ***caixa 5*** apresenta exemplos de OCS prontas a utilizar atualmente disponíveis para o apoio ao desenvolvimento rural[15].

**Caixa 5 – OCS "prontas a utilizar" no desenvolvimento rural**

Custos indiretos: as autoridades dos Estados-Membros podem calculá-los como uma taxa fixa até 15% dos custos diretos com pessoal elegíveis sem terem de executar cálculo algum para justificar a taxa aplicável.

Custos de pessoal: as autoridades dos Estados-Membros podem calcular a taxa horária dividindo os mais recentes custos anuais brutos documentados com o trabalho por 1 720 horas.

20. No caso das OCS prontas a utilizar previstas no regulamento, como a compensação dos custos indiretos a taxa fixa, as autoridades de gestão não têm de justificar a percentagem utilizada. Esta possibilidade é especialmente vantajosa para as autoridades dos Estados-Membros que, sem necessidade de elaborar qualquer metodologia, podem colher os benefícios de um procedimento de pedido de apoio e de pagamento simplificado.

***…poupam tempo durante os controlos administrativos***

21. O pessoal das autoridades competentes tem de realizar controlos administrativos dos pedidos de apoio e de pagamento. O Tribunal analisou de que forma esses controlos se alteram quando os pagamentos são feitos mediante OCS, através do exame da legislação aplicável[16], dos procedimentos dos Estados-Membros e dos controlos realizados nos projetos pagos com e sem estas opções, como exemplificado no ***quadro 2***.

---

[15] Artigo 68º, nº 1, alínea b), e artigo 68º, nº 2, do Regulamento (UE) nº 1303/2013.

[16] Regulamento de Execução (UE) nº 809/2014 da Comissão, de 17 de julho de 2014, que estabelece as normas de execução do Regulamento (UE) nº 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito ao sistema integrado de gestão e de controlo, às medidas de desenvolvimento rural e à condicionalidade (JO L 227 de 31.7.2014, p. 69).

**<u>Quadro 2</u> – Comparação dos controlos administrativos aplicáveis às taxas fixas e aos custos unitários**

| Tipo de OCS | Fase | 2014-2020 (com OCS) | 2007-2013 (sem OCS) |
|---|---|---|---|
| Taxa fixa: custos indiretos pagos como 15% dos custos diretos com pessoal elegíveis | Pedido de apoio | Nenhum | Controlo da razoabilidade dos custos e justificação da chave de repartição |
| | Pedido de pagamento | Cálculo de 15% dos custos de pessoal elegíveis[1] | Controlo dos custos incorridos e dos pagamentos realizados:<br>- exame das faturas, provas de pagamento, recibos de salário e registos do tempo de trabalho (se os salários estiverem incluídos nos custos indiretos)<br>- exame e novo cálculo da chave de repartição dos custos indiretos |
| Custos unitários do alojamento dos animais pagos por animal ou por $m^2$ | Pedido de apoio | Verificação do número de unidades em comparação com o âmbito do projeto (os custos são calculados automaticamente) | Controlo da razoabilidade dos custos, através da comparação das propostas ou de outro sistema de avaliação, como os custos de referência |
| | Pedido de pagamento | Verificação das quantidades declaradas | Controlo dos custos incorridos e dos pagamentos realizados:<br>- exame das especificações de custos, faturas e provas de pagamento |

[1] A elegibilidade dos custos diretos com pessoal tem de ser verificada, mas esse é o caso independentemente de as taxas fixas se basearem ou não nos custos de pessoal.

*N.B.:* O quadro inclui apenas os controlos administrativos em causa com a utilização de OCS.

*Fonte:* TCE.

22. O pessoal dos organismos pagadores dos seis Estados-Membros visitados referiu que a verificação da razoabilidade dos custos[17] costumava ser morosa, sobretudo nos casos em que eram necessários esclarecimentos ou as propostas não tinham qualidade suficiente. Na fase do pedido de pagamento, quando este se baseia em OCS os organismos pagadores poupam tempo ao não terem de verificar faturas ou provas de pagamento.

23. Antes de fazer um pagamento, o pessoal do organismo pagador verifica a conformidade com as condições para beneficiar de apoio. Para o efeito, compara a operação concluída com aquela a que foi concedido apoio e normalmente realiza uma visita para verificar se a operação foi de facto concluída[18]. Estes controlos não se alteram com a utilização de OCS.

24. No caso de pagamentos baseados em custos unitários, o pessoal do organismo pagador tem de controlar as quantidades, podendo os Estados-Membros decidir por si próprios como

---

[17] Para mais pormenores sobre os controlos da razoabilidade dos custos quando o apoio é pago com base nos custos incorridos, ver o ***<u>ponto 29</u>***.

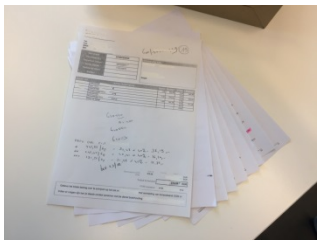
[18] Artigo 48º, nº 3, alínea a), e artigo 48º, nº 5, do Regulamento (UE) nº 809/2014.

o fazer. Muitos recorrem a visitas aos beneficiários para verificar as quantidades e assegurar que a operação concluída está em conformidade com a decisão relativa à ajuda. No caso das operações não visitadas, os Estados-Membros têm de encontrar outros meios para verificar as quantidades em causa e que a operação é real. Por exemplo, o organismo pagador das Canárias utiliza os registos dos veículos agrícolas para verificar a propriedade, enquanto a Dinamarca recorre a imagens de satélite para confirmar a existência de instalações de armazenamento de estrume.

25. Quando se utilizam taxas fixas, os custos elegíveis são calculados como uma percentagem de outras categorias desses custos. Os seis[19] PDR selecionados para visitas de auditoria utilizam taxas fixas para os custos indiretos, o que as autoridades dos Estados-Membros referiram como um bom exemplo de simplificação. A ***caixa 6*** apresenta um exemplo.

**Caixa 6 – Exemplo de documentação relativa a custos indiretos**

Na Flandres, o Tribunal comparou os pedidos de pagamento, incluindo a documentação justificativa, anteriores e posteriores à introdução da taxa fixa. Em relação aos primeiros, constatou que um único elemento no valor de 12 euros estava acompanhado de nove documentos justificativos.



Com a utilização de taxas fixas, os beneficiários não têm de apresentar esses documentos e as autoridades dos Estados-Membros não têm de os verificar.

26. As autoridades da Saxónia referiram que o tempo necessário à verificação dos pedidos de pagamento diminuiu pelo menos 50% devido à redução dos controlos sobre os custos

[19] Flandres (Bélgica), Saxónia (Alemanha), Canárias (Espanha), Languedoque-Rossilhão (França) e Suécia utilizam taxas fixas para os custos indiretos. A Dinamarca utilizou-as entre 2014 e 2016, mas não foram executadas medidas com custos indiretos elegíveis desde o início de 2017.

indiretos. No período anterior, a verificação de cada fatura durante esses controlos demorava, no mínimo, 10 minutos. Se um beneficiário declarasse custos de arrendamento relativos a um ano, o administrador teria de verificar 12 faturas e provas de pagamento, o que demorava cerca de 120 minutos. Atualmente, apenas tem de verificar se o cálculo dos 15% de custos indiretos está correto e estes não estão incluídos na lista de faturas declaradas como custos diretos, o que demora entre 10 e 15 minutos.

27. As autoridades suecas estimavam que a verificação dos custos indiretos com base nos custos incorridos demorava entre 3 a 5 horas por pedido de pagamento, em comparação com cerca de 50 minutos quando se utiliza uma taxa fixa.

28. A auditoria do Tribunal mostra que a utilização de OCS pode levar a simplificações e poupanças de tempo, sobretudo para os beneficiários mas também para as autoridades competentes. No entanto, o investimento prévio necessário para que a autoridade de gestão elabore uma metodologia de OCS deve ser proporcional às poupanças de tempo esperadas para as autoridades competentes e os beneficiários decorrentes da aplicação dessas opções. Esta é uma das razões que explicam a reduzida utilização de OCS na política de desenvolvimento rural, como mencionado nos ***pontos 48-50*** e ***55-56***.

## UMA BOA UTILIZAÇÃO DAS OCS PODE AJUDAR A CONTER OS CUSTOS DOS PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO RURAL

29. Durante a fase de aprovação de projetos financiados com base no reembolso dos custos incorridos, as autoridades nacionais têm de verificar se os custos esperados são razoáveis. Os relatórios do TCE e da DG AGRI evidenciaram insuficiências nesses controlos (ver a ***caixa 7***).

**Caixa 7 – Razoabilidade dos custos quando as subvenções são pagas com base nos custos incorridos**

Nos projetos apoiados com base no reembolso dos custos incorridos e pagos, habitualmente as autoridades nacionais verificam se os custos declarados nos projetos são razoáveis: a) examinando as

propostas apresentadas pelo promotor do projeto juntamente com o pedido de apoio, ou
b) comparando-os com preços de referência[20].

No período de 2014-2016, 66 dos 193 projetos examinados (34%) não apresentaram provas suficientes da razoabilidade dos custos[21]. O Tribunal já anteriormente[22] questionou se a Comissão e as autoridades dos Estados-Membros seguem as abordagens mais eficazes para manter sob controlo os custos das subvenções de desenvolvimento rural.

30. Quando são utilizadas OCS, considera-se que essas verificações estão abrangidas pela elaboração de uma metodologia sólida. A utilização eficaz destas opções permite manter sob controlo os custos dos projetos de desenvolvimento rural. Para esse efeito, as OCS devem ser fixadas no nível adequado, basear-se numa metodologia sólida, ser analisadas regularmente e atualizadas sempre que necessário. A existência de erros nos cálculos significaria que todos os projetos que utilizam as taxas estariam afetados pelo mesmo erro.

***O Tribunal constatou bons exemplos de metodologias e cálculos…***

31. O Tribunal pretendia examinar as metodologias elaboradas pelos Estados-Membros visitados. Constatou que a maioria das medidas apoiadas pelo FEADER durante o período de 2014-2020 é semelhante às apoiadas no período de 2007-2013[23]. Por conseguinte, muitos Estados-Membros têm acesso a dados históricos sobre os custos reais incorridos e pagos relativos às operações do período anterior. A ***caixa 8*** apresenta um exemplo de custos unitários baseados em dados históricos.

---

[20] Artigo 48º, nº 2, do Regulamento (UE) nº 809/2014.

[21] Relatório Anual do Tribunal de Contas sobre a execução do orçamento relativo ao exercício de 2016, ponto 7.39.

[22] Relatório Especial nº 22/2014, "Aplicar o princípio da economia: manter sob controlo os custos das subvenções financiadas pela UE a projetos de desenvolvimento rural" (http://eca.europa.eu).

[23] Apenas foram descontinuadas três medidas: reforma antecipada de agricultores e trabalhadores agrícolas, cumprimento de normas, formação profissional e ações de informação.

**Caixa 8 – Metodologia baseada em dados históricos na Dinamarca**

Algumas zonas são particularmente importantes para a biodiversidade. Na Dinamarca, os agricultores são pagos, com base em custos unitários, para vedar essas zonas para pastagem. As autoridades dinamarquesas determinaram esses custos a partir dos dados de projetos anteriores. O cálculo baseia-se nas propostas mais baratas apresentadas juntamente com 82 pedidos de apoio no período de 2013-2014, que as autoridades dividiram entre vedações compostas por 1 a 2 arames (52 propostas) e por 3 a 4 arames (30 propostas), calculando os custos unitários como uma média dessas propostas. Os cálculos resultaram em custos unitários de 19 coroas dinamarquesas (cerca de 2,50 euros)/m para as vedações de 1 a 2 arames e de 28 coroas dinamarquesas (cerca de 3,75 euros)/m para as de 3 a 4 arames.

Nos casos em que havia menos de 20 propostas de boa qualidade disponíveis para um tipo específico de despesas, as autoridades realizaram estudos de mercado. A fim de garantir o tratamento equitativo dos beneficiários, analisaram igualmente a dispersão dos dados, tendo concluído que a variação dos custos entre as diferentes regiões e os diferentes materiais utilizados não era suficiente para justificar a diversificação das OCS. As autoridades dinamarquesas tencionam avaliar a necessidade de atualizar o cálculo das OCS antes de cada ciclo anual de candidaturas e ponderam a possibilidade de as ajustar com base num índice de preços.

32. Os Estados-Membros que utilizam OCS não têm, em geral, meios para continuar a acompanhar os custos reais, uma vez que os organismos pagadores deixam de recolher informações sobre os mesmos quando passam a fazer os pagamentos com base nessas opções. Por conseguinte, podem não dispor de dados pertinentes para atualizar os cálculos. Por este motivo, as autoridades da Saxónia (Alemanha) contrataram consultores para desenvolver novas metodologias baseadas em dados de peritos externos para atualizar as suas OCS nos casos em que os dados históricos já não estão disponíveis.

***… mas, em alguns casos, os dados subjacentes não estavam disponíveis…***

33. Para avaliar se uma metodologia é justa e equitativa, esta deve ser verificável. Os auditores devem ter acesso aos dados subjacentes ao cálculo da OCS enquanto esta for

utilizada[24]. A fim de controlar a verificabilidade, o Tribunal selecionou elementos individuais dos cálculos e rastreou-os até aos dados de origem.

34. A metodologia descrita na ***caixa 8*** (ver o ***ponto 31***) constitui um exemplo de um caso em que foi possível rastrear facilmente os elementos selecionados até aos dados subjacentes. No entanto, o Tribunal detetou problemas na verificabilidade de algumas metodologias desenvolvidas para os custos unitários. Os auditores da DG AGRI comunicaram questões semelhantes sobre a verificabilidade em duas[25] das seis auditorias que realizaram até à data sobre as OCS.

35. Nos poucos exemplos que o Tribunal selecionou, os problemas detetados diziam respeito a casos em que as autoridades tinham contratado externamente a realização dos cálculos. Na Suécia, a autoridade de gestão não tinha acesso aos dados subjacentes a alguns deles, baseando-se antes em análises independentes. Na Dinamarca, a estrutura da contratação externa implicava três níveis de consultores e complicou o processo de verificação, como se descreve na ***caixa 9***.

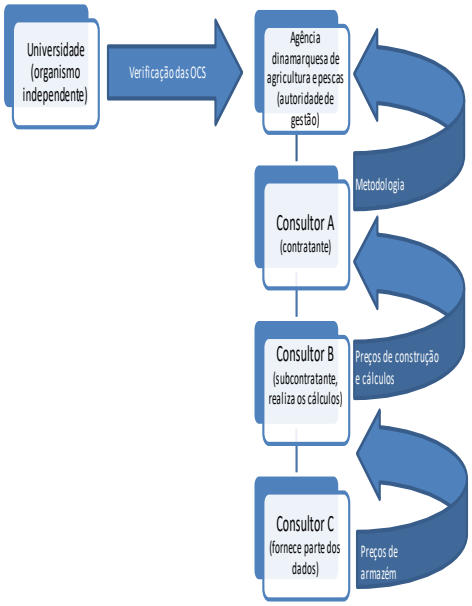
---

[24] Secção 5.2.1.3 das Orientações da Comissão sobre as OCS.

[25] Bulgária e Suécia.

**Caixa 9 – O envolvimento de vários consultores pode complicar a verificação**

As autoridades dinamarquesas contrataram externamente o desenvolvimento de OCS ao Consultor A, sem que estivessem disponíveis dados históricos relativos ao alojamento dos animais. Este consultor subcontratou um outro (o Consultor B) para definir os custos unitários, que, por seu turno, solicitou dados ao Consultor C. Os cálculos foram ainda revistos por um organismo independente com base nos seus próprios conhecimentos especializados e fontes de dados. A figura aqui apresentada mostra uma visão geral das partes envolvidas na definição dos custos unitários relativos ao alojamento dos animais na Dinamarca.




Cerca de um terço dos dados subjacentes não estava disponível à data da auditoria do Tribunal. As autoridades dinamarquesas informaram que teriam de assinar um novo contrato com o terceiro nível de consultores (o Consultor C) a fim de obterem os dados subjacentes às estimativas. A contratação externa e o recurso a dados provenientes de uma hierarquia de consultores complicaram o processo de verificação dos cálculos e tornaram-no moroso. As autoridades dinamarquesas poderiam tê-lo evitado se tivessem solicitado os dados subjacentes ao Consultor A, com quem tinham assinado um contrato, ou se tivessem estipulado contratualmente que os cálculos teriam de ser verificáveis.

***… ou os dados utilizados nos cálculos não estavam suficientemente justificados***

36. Os cálculos são justos se se basearem em factos reais e se os pressupostos e dados utilizados na metodologia forem devidamente justificados[26]. O Tribunal pretendia examinar

[26] A secção 5.2.1.1 das Orientações da Comissão sobre as OCS refere: "A autoridade de gestão deve ser capaz de explicar e justificar as suas escolhas".

se era esse o caso através da verificação da metodologia das OCS selecionadas nos Estados-Membros visitados. Realizou também testes aos cálculos mediante o rastreio de uma amostra de elementos até aos dados de origem (ver também os ***pontos 33-35***). Na maioria dos casos, constatou que a metodologia era sólida e os cálculos corretos.

37. Num Estado-Membro visitado, as autoridades não conseguiram justificar os dados utilizados. A metodologia aplicada nas Canárias aos custos unitários e aos montantes fixos estipula que bastam três propostas ou faturas para estabelecer uma OCS. A quantidade de dados utilizados nos cálculos reais é variável mas, em várias ocasiões, as autoridades não conseguiram justificar por que razão e de que forma tinham sido selecionados os dados específicos utilizados. A ***caixa 10*** apresenta um exemplo desta situação.

**Caixa 10 – As autoridades dos Estados-Membros nem sempre conseguiram explicar a sua seleção de dados para os cálculos das OCS**

Num cálculo de custos unitários relativos a estufas, as autoridades das Canárias recorreram a 12 documentos de base (faturas e propostas), dos quais apenas quatro eram faturas de projetos anteriores. Não conseguiram apresentar ao Tribunal o número total de faturas disponíveis relativas ao período de 2007-2013 nem explicar de que modo e por que motivo tinham selecionado aqueles 12 documentos para o cálculo.

Para calcular um montante fixo para a organização de eventos de um dia, as autoridades utilizaram uma média das propostas de três hotéis, dois dos quais pertencentes ao mesmo grupo hoteleiro. As autoridades das Canárias não conseguiram explicar de que forma ou por que motivo tinham selecionado esses três hotéis. Além disso, as propostas utilizadas nos cálculos incluíam IVA, que não é elegível para o apoio ao desenvolvimento rural[27].

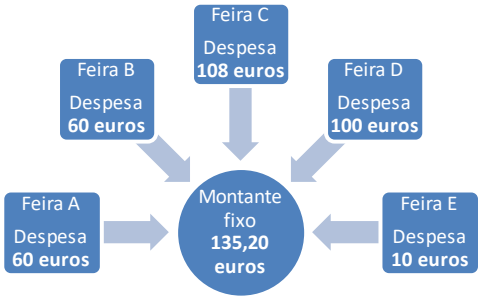
38. Noutros casos, ao calcular as OCS as autoridades utilizaram propostas que não são comparáveis. A ***caixa 11*** apresenta um exemplo, que ilustra igualmente que o recurso a

[27] Salvo nos casos em que o beneficiário não possa recuperar o IVA ao abrigo da legislação nacional.

estas opções nem sempre gera valor acrescentado em comparação com o reembolso dos custos incorridos.

**Caixa 11 – Um montante fixo baseado em propostas não comparáveis e que não deu origem a economias**

Nas Canárias, os grupos de ação local que participem em pelo menos duas feiras podem receber apoio através do pagamento de um montante fixo para cobrir as despesas de participação. As autoridades desta região calcularam o montante fixo multiplicando por dois o custo médio de cinco eventos. Estes eventos estão ligados à agricultura e pecuária, ao artesanato e ao restauro e os beneficiários recebem o pagamento de montante fixo por visitarem quaisquer dois deles.




Se estas atividades tivessem sido reembolsadas com base nos custos incorridos, para justificar os custos o beneficiário teria provavelmente de apresentar duas faturas e provas de pagamento. Para receber o montante fixo, também teria provavelmente de apresentar uma fatura ou certificado de frequência que provasse a sua participação nas duas feiras. Neste caso, a utilização de um pagamento por montante fixo praticamente não reduziu a quantidade de documentos exigidos ao beneficiário ou o número de controlos que o organismo pagador tem de realizar. Também não contribuiu para manter sob controlo os custos do projeto, como demonstra a variação entre as propostas.

***A supressão da exigência de certificação independente traz novos desafios***

39. A existência de um controlo independente é importante para garantir que as OCS assentam em metodologias justas, equitativas e verificáveis. Os controlos independentes sobre a sua conceção podem ser realizados antes da aplicação (*ex ante*) ou durante ou após a mesma (*ex post*). O Tribunal pretendia obter uma visão geral dos controlos realizados

sobre a metodologia das OCS, tendo constatado que, no domínio do desenvolvimento rural, as regras tinham sido recentemente alteradas.

40. A introdução de OCS no desenvolvimento rural foi acompanhada da obrigatoriedade de uma declaração emitida por um organismo independente[28], que era a única medida de controlo *ex ante* independente. As alterações recentemente introduzidas na legislação[29] fazem com que as medidas de investimento já não sejam abrangidas por estas declarações. Consequentemente, a partir de 2018 deixa de haver controlos independentes obrigatórios sobre as metodologias e cálculos das OCS. Contudo, as autoridades de gestão continuarão a ter a possibilidade de envolver um organismo independente na criação ou revisão dos cálculos e da metodologia.

**A Comissão não examina a metodologia nem os cálculos durante a aprovação dos PDR, mas apenas no âmbito de algumas auditorias selecionadas…**

41. A Comissão analisa e aprova os PDR[30], mas a validação dos cálculos das OCS não faz parte do processo de aprovação.

42. A Comissão realiza auditorias a fim de verificar se os pagamentos estão em conformidade com a legislação aplicável[31]. Os seus auditores examinam as metodologias e os cálculos caso sejam selecionadas despesas realizadas com OCS. Em 2017, a maioria das

---

[28] Artigo 62º, nº 2, do Regulamento (UE) nº 1305/2013.

[29] Em dezembro de 2017, o Conselho e o Parlamento adotaram o Regulamento (UE) nº 2393/2017, que suprime a declaração obrigatória emitida por um organismo independente no caso das OCS aplicadas no âmbito do FEADER, com efeitos a partir de 2018.

[30] Artigo 10º do Regulamento (UE) nº 1305/2013.

[31] Artigo 52º do Regulamento (UE) nº 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da Política Agrícola Comum e que revoga os Regulamentos (CEE) nº 352/78, (CE) nº 165/94, (CE) nº 2799/98, (CE) nº 814/2000, (CE) nº 1290/2005 e (CE) nº 485/2008 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 549).

despesas abrangida pelas auditorias ainda dizia respeito a medidas do período de 2007-2013 e foi paga com base nos custos incorridos.

43. Os erros na metodologia de uma OCS podem afetar todos os projetos que a utilizem. Vários Estados-Membros[32] manifestaram a sua preocupação quanto a eventuais correções financeiras e afirmaram que este é um obstáculo à utilização de OCS. À semelhança de outras correções financeiras impostas pelos auditores da Comissão, o seu impacto é limitado a 24 meses de despesas[33].

44. No caso do Fundo Social Europeu (FSE), a Comissão pode, a pedido de um Estado-Membro, validar *ex ante* a metodologia e os cálculos das OCS. Essa validação é feita mediante a adoção de um ato delegado[34], o que garante segurança jurídica para o Estado-Membro. Uma vez que, na proposta do regulamento "Omnibus"[35], nenhum dos outros Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) optou por este mecanismo, este continuará limitado ao FSE.

**…e a função dos organismos de certificação na auditoria às OCS não está definida**

45. A gestão e controlo dos fundos envolvem três organismos nacionais, cujas responsabilidades em relação às OCS são descritas na ***figura 4***.

---

[32] Flandres (Bélgica), Dinamarca, Saxónia (Alemanha) e Canárias (Espanha)

[33] O artigo 52º, nº 4, do Regulamento (UE) nº 1306/2013 estipula que a recusa de financiamento não pode incidir em despesas incorridas mais de 24 meses antes de a Comissão comunicar por escrito ao Estado-Membro em causa os resultados das suas verificações.

[34] Artigo 14º, nº 1, do Regulamento (UE) nº 1304/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao Fundo Social Europeu e que revoga o Regulamento (CE) nº 1081/2006 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 470).

[35] Em setembro de 2016, a Comissão propôs, através do chamado Regulamento "Omnibus" (COM (2016) 605 final), a modificação de várias disposições que afetam a execução da política de desenvolvimento rural.

**Figura 4 – Responsabilidades em matéria de OCS ao nível dos Estados-Membros**

| Autoridade de gestão | Organismo pagador | Organismo de certificação |
|---|---|---|
| • Responsável pela conceção das OCS<br>• Elabora a metodologia e os cálculos das OCS | • Responsável pela execução das OCS<br>• Avalia os pedidos de apoio e de pagamento com base nas OCS | • Pareceres anuais sobre a legalidade e a regularidade das despesas<br>• Verifica pormenorizadamente a execução das OCS se estiverem incluídas na sua amostra substantiva |

*Fonte:* TCE, com base no Regulamento (EU) nº 1305/2013.

46. Os organismos de certificação independentes emitem anualmente um parecer que abrange as contas anuais, o funcionamento do sistema de controlo interno e a legalidade e regularidade das despesas dos organismos pagadores[36]. As diretrizes da Comissão[37] dirigidas aos organismos de certificação não referem as OCS[38].

47. Para assegurar que os custos se mantêm sob controlo, é importante fixar as OCS ao nível adequado. Os problemas relativos aos cálculos que o Tribunal detetou demonstram a necessidade de uma verificação independente.

## AS NOVAS OCS ABRANGERAM UMA PARTE REDUZIDA DO TOTAL DAS DESPESAS DO DESENVOLVIMENTO RURAL

48. À data da auditoria do Tribunal, a Comissão não tinha uma visão global da parte das despesas que é abrangida pelas OCS. Apesar de nos PDR selecionados estarem incluídos

---

[36] Artigo 9º, nº 1, do Regulamento nº 1306/2013.

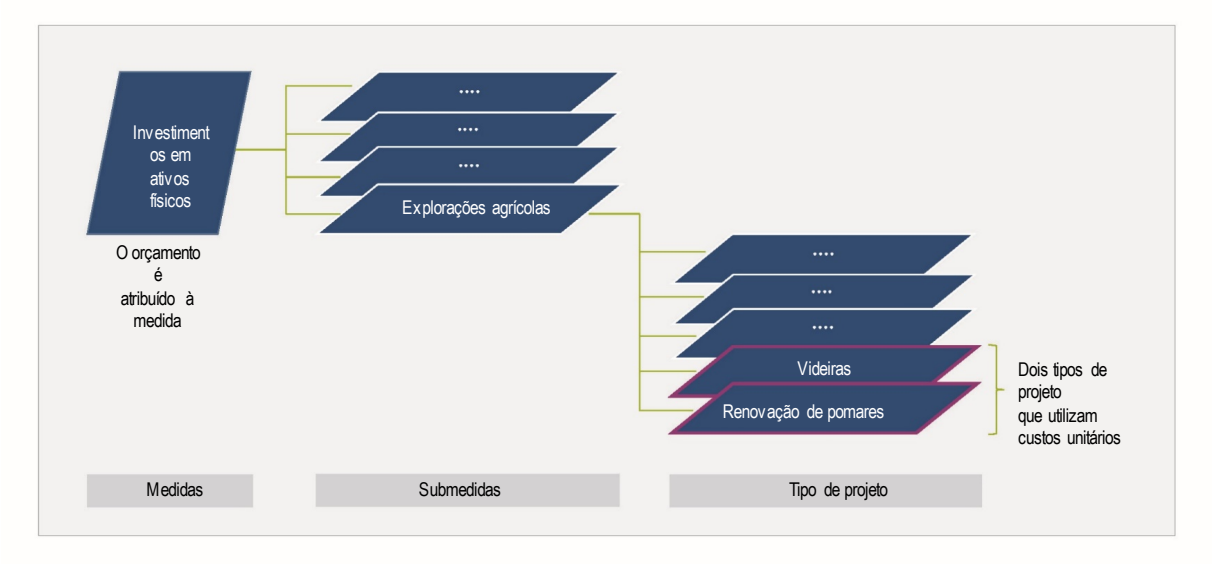
[37] Ao realizar as suas avaliações, os organismos de certificação regem-se pelas diretrizes da Comissão. Para mais pormenores sobre a função dos organismos de certificação, ver o Relatório Especial nº 7/2017 do TCE, intitulado "A nova função dos organismos de certificação nas despesas da PAC: um passo positivo para um modelo de auditoria única, mas com insuficiências significativas por resolver" (http://eca.europa.eu).

[38] Diretriz nº 1 em matéria de acreditação, Orientação nº 2 sobre a Auditoria de Certificação Anual, Diretriz nº 3 sobre os requisitos de comunicação de informações, Diretriz nº 4 sobre a declaração de gestão e Orientação nº 5 sobre irregularidades.

aqueles em que se observava uma maior utilização de OCS[39], não foi encontrado qualquer exemplo de uma medida integralmente executada através dessas opções.

49. Cada medida de desenvolvimento rural está dividida em várias submedidas, que, por sua vez, abrangem muitos tipos de projetos. A análise documental realizada a 20 PDR permitiu ao Tribunal constatar que a utilização de OCS se limitava a determinados tipos de projetos ou despesas, como exemplificado na ***figura 5***.

**Figura 5 – OCS utilizadas apenas em tipos de projetos específicos em Languedoque-Rossilhão**



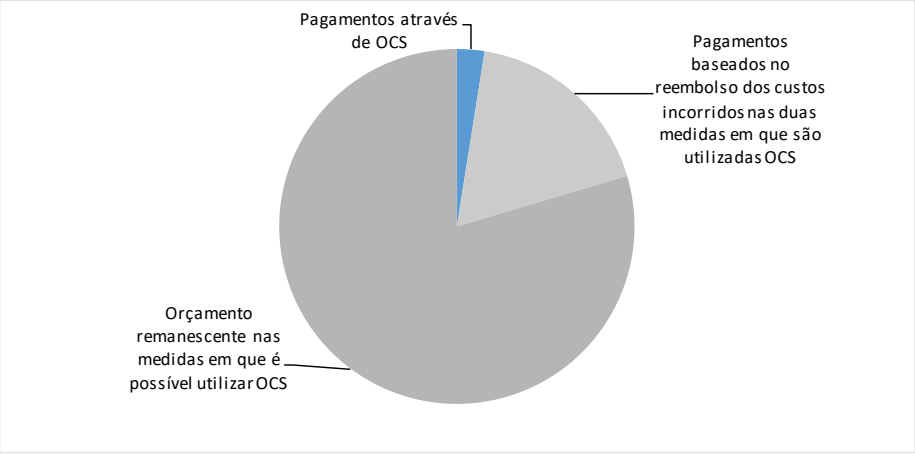

*Fonte:* TCE, com base no PDR de Languedoque-Rossilhão.

50. Quando o reembolso através de OCS se aplica unicamente a uma parte de uma submedida ou a um tipo específico de custos, não é possível rastrear os montantes envolvidos. Nos PDR, a orçamentação apenas chega ao nível das medidas e, em geral, os Estados-Membros só controlam os pagamentos por projeto (ou seja, não o fazem por cada tipo de despesa). No entanto, para demonstrar o impacto das OCS num PDR específico (Valónia), no qual existem duas medidas que as utilizam, a ***figura 6*** mostra a parte do orçamento correspondente a essas opções para as duas medidas. Nos dois casos, o programa utiliza uma taxa fixa de 14% para os custos indiretos.

---

[39] A seleção recorreu também a outros critérios (ver o ***ponto 10***).

**<u>Figura 6</u> – Pagamentos que deverão ser feitos através de OCS na Valónia**




*Fonte:* TCE, com base em documentos da Comissão.

51. As medidas em que são utilizadas OCS nos 20 PDR selecionados para análise documental estão incluídas no ***<u>anexo I</u>***. As OCS aplicadas com mais frequência são as prontas a utilizar (ver o ***<u>ponto 19</u>***) e a maioria destes PDR utiliza taxas fixas para os custos indiretos. A ***<u>figura 7</u>*** mostra o modo de utilização habitual dos diferentes tipos de OCS.

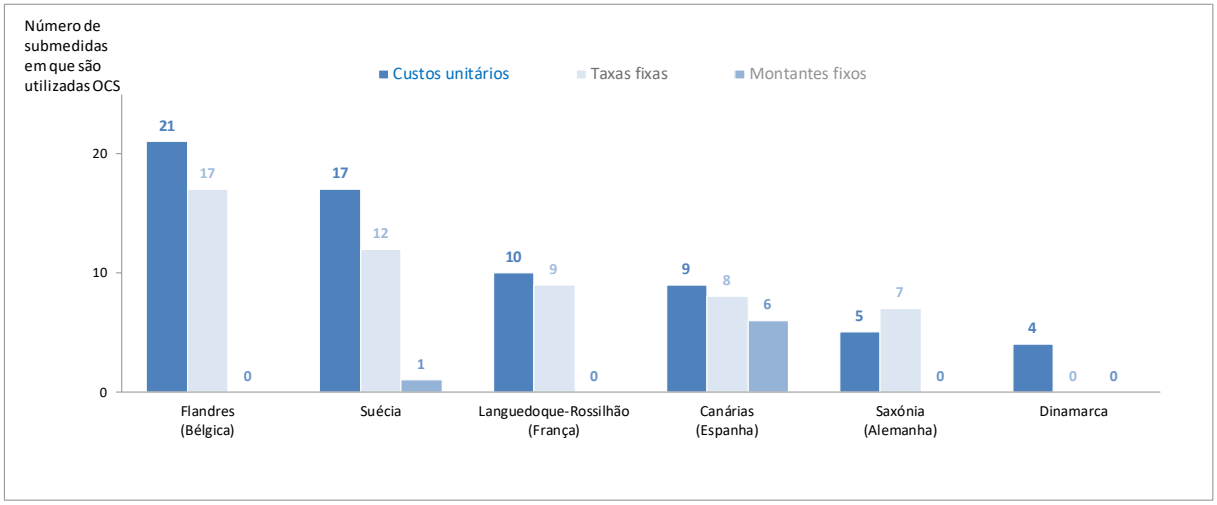
**<u>Figura 7</u> – Modos de utilização mais frequentes das OCS**

| Tabelas normalizadas de custos unitários | Montantes fixos | Financiamento a taxa fixa |
|---|---|---|
| • Utilizadas sobretudo para custos de pessoal e subsídios de deslocação<br>• Utilizadas para tipos específicos de projetos de investimento, por exemplo: alojamento para animais pago por animal, vedações pagas por metro | • São o tipo de OCS menos utilizado<br>• Utilizados para a criação do Grupo de Parceria Europeia de Inovação: um pagamento único pela criação do grupo e elaboração do plano do projeto | • Utilizado sobretudo para os custos indiretos<br>• A taxa fixa pronta a utilizar para os custos indiretos é a OCS mais utilizada |

*Fonte:* TCE, com base na análise documental de 20 PDR.

52. Os custos unitários são sobretudo utilizados para despesas de pessoal[40] e de deslocação ou subsídios de alojamento[41]. Em projetos completos, os custos unitários são principalmente utilizados no âmbito de investimentos em ativos físicos[42]. A ***figura 8*** mostra os tipos de OCS utilizados nos seis PDR selecionados para visitas de auditoria.

**Figura 8 – Os PDR selecionados utilizam sobretudo os custos unitários e as taxas fixas, mas raramente os montantes fixos**




*N.B.:* As OCS apenas são utilizadas para tipos específicos de projetos ou categorias de custos, e nunca para uma medida completa. A figura mostra o número de submedidas que aplicam cada tipo de OCS nos PDR selecionados. A mesma submedida pode utilizar diferentes tipos de OCS, pelo que a figura não dá uma indicação das despesas totais realizadas com recurso a estas opções, mostrando simplesmente os tipos mais utilizados.

*Fonte:* TCE, com base em documentos dos Estados-Membros.

---

40 Por exemplo, Flandres (Bélgica), Canárias (Espanha), Languedoque-Rossilhão (França), Croácia, Chipre, Países Baixos e Suécia.

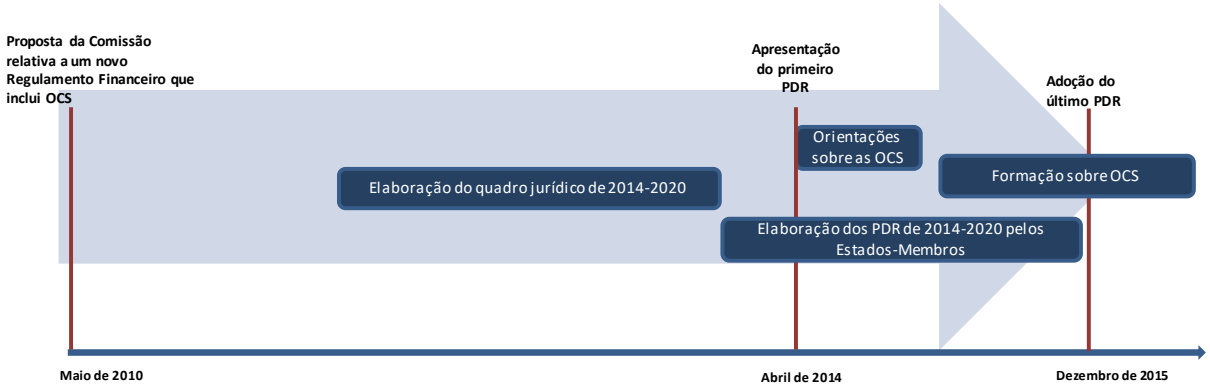
41 Por exemplo, Languedoque-Rossilhão (França), Croácia, Áustria e Suécia.

42 Por exemplo, Dinamarca, Espanha, Languedoque-Rossilhão (França), Provença-Alpes-Côte d'Azur (França) e Suécia.

***Não foi dada prioridade às OCS na elaboração dos PDR do período de 2014-2020, mas a Comissão incentiva a sua utilização***

53. O Parlamento e o Conselho aprovaram as regras aplicáveis ao período de 2014-2020 em dezembro de 2013[43]. As quatro DG[44] responsáveis pelos FEEI elaboraram um documento de orientação comum[45] (as orientações da Comissão sobre as OCS) e publicaram a versão final em setembro de 2014. A ***figura 9*** mostra a cronologia da elaboração dos PDR relativos ao período de 2014-2020.

**Figura 9 – Cronologia das OCS: da proposta às orientações e à formação**




*Fonte:* TCE.

54. As quatro DG responsáveis pela gestão dos FEEI encomendaram um estudo sobre as OCS, que está atualmente em curso. Através de um inquérito, este estudo recolhe informações sobre as medidas e os tipos de OCS utilizados em cada um dos fundos, os montantes em causa, os projetos executados com recurso a estas opções e os benefícios da sua utilização. A Comissão tenciona utilizar estas informações quando da elaboração do quadro relativo ao desenvolvimento rural para o próximo período (pós-2020).

---

43 Regulamentos (UE) nºs 1303/2013, 1305/2013 e 1306/2013.

44 DG REGIO, DG EMPL, DG MARE e DG AGRI.

45 Comissão Europeia: Orientações sobre as Opções de Custos Simplificados (OCS). Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI).

***A grande variedade de medidas e beneficiários dificulta a utilização de OCS, mas estas podem ser utilizadas numa vasta gama de investimentos***

55. Relativamente ao período de 2014-2020, existem 118 PDR diferentes nos 28 Estados-Membros, incluindo 20 programas nacionais únicos, tendo oito Estados-Membros optado por programas regionais[46]. Em função das condições económicas, naturais ou estruturais específicas, cada PDR pode incluir um máximo de 20 medidas que contribuam para a concretização das prioridades da UE no domínio do desenvolvimento rural[47].

56. A utilização das OCS faz mais sentido quando há um certo número de operações ou tipos de despesas similares. As autoridades responsáveis pelos 20 PDR selecionados para a análise documental do Tribunal referiram que a principal razão para não recorrerem mais a estas opções era a existência de variados tipos de operações e de beneficiários. As medidas apoiadas pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) estão divididas em submedidas, em 49 das quais (enumeradas no ***anexo I***) é possível recorrer a OCS. Cada submedida pode apoiar muitos tipos diferentes de projetos e/ou despesas.

57. Apesar da diversidade de projetos e tipos de despesas da política de desenvolvimento rural, o Tribunal encontrou exemplos de OCS desenvolvidas para uma vasta gama de investimentos. Por exemplo, o PDR das Canárias inclui custos unitários em oito categorias de investimentos em explorações agrícolas (ver a ***caixa 12***).

---

[46] Bélgica (2), Alemanha (15), Espanha (19), França (30 PDR), Itália (23), Portugal (3), Finlândia (2) e Reino Unido (4).

[47] Com base no anexo I do Regulamento de Execução (UE) nº 808/2014 da Comissão, as prioridades do desenvolvimento rural são: 1) a transferência de conhecimentos e a inovação; 2) a viabilidade e a competitividade das explorações agrícolas e a gestão sustentável das florestas; 3) a organização da cadeia alimentar, o bem-estar animal e a gestão de riscos na agricultura; 4) o ambiente e as alterações climáticas; 5) a utilização eficiente dos recursos e uma economia hipocarbónica e resiliente às alterações climáticas; 6) a inclusão social, a redução da pobreza e o desenvolvimento económico.

**Caixa 12 – Os custos unitários podem ser definidos para uma vasta gama de investimentos, mas só são vantajosos quando aplicados a um certo número de projetos**

As autoridades das Canárias definiram diferentes custos unitários para oito categorias de investimentos em explorações agrícolas: irrigação, adaptação das explorações, material vegetal, instalações agrícolas, infraestruturas gerais, estufas e outras infraestruturas, máquinas agrícolas e instalações gerais. Cada categoria é composta por várias subcategorias (192 no total, com um máximo de 49 por categoria), tendo as autoridades das Canárias calculado um custo unitário para cada uma.

58. No entanto, quando existe um reduzido número de projetos para um determinado tipo de investimento, as OCS não geram qualquer valor acrescentado. Por exemplo, as autoridades das Canárias definiram um custo unitário para a compra de um captador de neblina, com base numa única proposta do único fornecedor disponível. À data da auditoria, apenas um projeto tinha adquirido este equipamento. Os projetos de desenvolvimento rural são os que menos recorrem a montantes fixos. Três dos seis Estados-Membros visitados[48] declararam ter optado por não utilizar montantes fixos por os considerarem mais arriscados. A fim de receber o pagamento de um montante fixo, o beneficiário deve cumprir todas as condições, não sendo possíveis pagamentos parciais.

59. Os Estados-Membros têm também a possibilidade de combinar diferentes tipos de OCS num tipo de projeto, podendo assim restringir os montantes fixos a atividades em que é necessário cumprir todas as condições para atingir os resultados desejados. Por exemplo, o PDR das Canárias inclui os três tipos de opções (custos unitários, montantes fixos e taxas fixas) nos projetos apoiados ao abrigo das medidas relativas à cooperação e ao desenvolvimento local Leader (ver a ***caixa 13***). A opção de combinar diferentes tipos de OCS proporciona flexibilidade no modo como podem ser utilizadas.

---

[48] Saxónia (Alemanha), Canárias (Espanha) e Languedoque-Rossilhão (França).

**Caixa 13 – Exemplo da forma como diferentes OCS podem ser utilizadas num único projeto**

Nos projetos apoiados ao abrigo da medida relativa à cooperação, os beneficiários das Canárias podem receber pagamentos combinados dos três tipos de OCS. Por exemplo, o pagamento relativo a um projeto de criação e desenvolvimento de cadeias de abastecimento curtas e de um mercado local poderá ser constituído por:

- um montante fixo por atividades de promoção na imprensa escrita e revistas especializadas a fim de dar a conhecer e comunicar as vantagens das cadeias de abastecimento curtas e do mercado local;
- custos unitários pelos custos com o pessoal envolvido no projeto;
- uma taxa fixa de 15% pelos custos indiretos.

60. Ao introduzir OCS, as autoridades dos Estados-Membros podem tirar partido das metodologias ou taxas já definidas para regimes nacionais ou da UE. O Tribunal detetou vários PDR[49] que recorreram a subsídios de deslocação ou custos unitários para os custos de pessoal existentes nos sistemas nacionais. Porém, com base na sua análise documental a 20 PDR, as autoridades dos Estados-Membros raramente utilizam a experiência de outros domínios de intervenção quando elaboram OCS. O Tribunal encontrou apenas dois exemplos desta prática (ver a ***caixa 14***).

**Caixa 14 – Exemplos de utilização de uma metodologia já existente**

O PDR da Toscânia utiliza custos unitários e montantes fixos[50] nos projetos apoiados no âmbito da promoção da formação profissional e da aquisição de competências. São utilizados três custos unitários diferentes para as atividades de formação, consoante a sua duração (menos de 20 horas; de 21 a 60 horas; mais de 60 horas), e um montante fixo para as atividades de orientação. Os valores fixados para os custos unitários e os montantes fixos baseiam-se em metodologias já desenvolvidas e

[49] Flandres (Bélgica), Languedoque-Rossilhão (França), Croácia, Países Baixos e Suécia.

[50] As autoridades toscanas introduziram estas OCS na sua primeira alteração do PDR, apresentada à Comissão Europeia em julho de 2016.

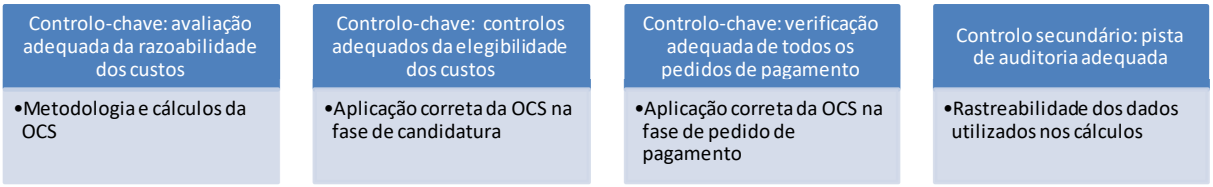
utilizadas durante os períodos de 2007-2013 e de 2014-2020 pelo programa operacional regional relativo à competitividade e ao emprego, financiado pelo Fundo Social Europeu.

O PDR de Chipre utiliza custos unitários para as ajudas de custo e de deslocação do programa Erasmus+ relativas a intercâmbios de curta duração no domínio da gestão agrícola e florestal e a visitas a explorações agrícolas e florestais.

***As autoridades dos Estados-Membros estão preocupadas com as auditorias da Comissão***

61. Durante as visitas de auditoria, as autoridades de vários Estados-Membros referiram que tinham dúvidas quanto ao modo como a Comissão examina as OCS e algumas consideravam que este era um obstáculo à sua utilização[51]. Durante as visitas aos Estados-Membros, o pessoal da Comissão verifica os sistemas de gestão e de controlo em vigor através de uma lista de controlos-chave e de controlos secundários[52]. O Tribunal examinou o método de auditoria da DG AGRI, tendo constatado que as suas definições destes controlos não tinham sido atualizadas com a introdução das OCS. A atualização das definições que a Comissão utiliza para controlos-chave e controlos secundários de modo a refletir as referidas opções é uma forma de dar resposta às preocupações dos Estados-Membros. Os controlos pertinentes para as OCS são apresentados na ***figura 10***.

**Figura 10 – Controlos administrativos das OCS que a Comissão considera serem da competência das autoridades dos Estados-Membros**




*Fonte:* TCE, com base em entrevistas e documentos da Comissão.

---

51 Por exemplo, Dinamarca, Saxónia (Alemanha) e Canárias (Espanha).

52 Apenas as insuficiências nos controlos-chave podem dar origem à aplicação de correções financeiras.

62. Neste contexto, o Tribunal elaborou uma lista de requisitos de garantia e de princípios de desempenho comuns, incluídos nos ***anexos II.1 e II.2***.

63. Apesar dos desafios anteriormente referidos, as autoridades de cinco dos seis Estados-Membros visitados preveem uma utilização mais alargada das OCS no futuro. Por exemplo, a Suécia pretendia utilizar mais os montantes fixos no seu PDR inicial para o período de 2014-2020, mas viu-se limitada pela obrigação (agora revogada) de aprovação *ex ante* das OCS[53].

***As recentes alterações à legislação podem incentivar uma maior utilização das OCS no desenvolvimento rural***

64. Em setembro de 2016, a Comissão propôs alterar[54] várias disposições que afetam a execução da política de desenvolvimento rural. Em outubro de 2017, o Conselho e o Parlamento acordaram em suprimir, com efeitos a partir de 2018, uma disposição específica do desenvolvimento rural[55] que restringia a utilização de OCS.

65. As alterações acordadas reforçam a harmonização das regras entre os FEEI e aumentam as possibilidades de utilização de OCS. A supressão, no FEADER, da certificação *ex ante* da metodologia e dos cálculos pode facilitar a utilização mais ampla destas opções. Essa certificação significava que as opções tinham de ser estabelecidas numa fase mais precoce no caso do FEADER do que acontecia, por exemplo, no FSE, em que basta estabelecê-las, o mais tardar, no momento da concessão da ajuda. Este é agora igualmente o caso no FEADER. O Conselho e o Parlamento estão ainda a discutir outras propostas que afetam o recurso às OCS no FEADER (descritas na ***caixa 15***). Se aprovadas, estas alterações adicionais irão alargar a utilização destas opções.

---

[53] Artigo 62º, nº 2, do Regulamento (UE) nº 1305/2013.

[54] COM (2016) 605 final (Regulamento "Omnibus").

[55] Artigo 62º, nº 2, do Regulamento (UE) nº 1305/2013, que exigia, no caso do FEADER, uma certificação *ex ante* da metodologia e dos cálculos.

**Caixa 15 – As propostas de alteração à legislação aumentam as possibilidades de recurso às OCS**

As propostas de alteração dos artigos 67º e 68º do Regulamento (UE) nº 1303/2013 implicariam:

- a supressão do limite máximo dos montantes fixos;
- a autorização da elaboração de propostas de orçamento caso a caso em todos os FEEI;
- a possibilidade de calcular os custos diretos com pessoal de uma operação a uma taxa fixa máxima de 20% dos custos diretos que não os custos de pessoal dessa mesma operação;
- a possibilidade de utilizar uma taxa fixa máxima de 40% dos custos de pessoal elegíveis para cobrir os restantes custos elegíveis de uma operação, sem que os Estados-Membros tenham de calcular a taxa aplicável.

66. A possibilidade de basear as OCS numa proposta de orçamento do projeto significa que é possível estabelecê-las para uma operação específica durante a avaliação do pedido de apoio. As autoridades suecas e finlandesas informaram o Tribunal de que já tinham considerado recorrer a montantes fixos baseados numa proposta de orçamento em várias medidas, até a Comissão as informar de que não era possível fazê-lo no caso do FEADER[56].

## NÃO FOI ESTABELECIDA UMA LIGAÇÃO ENTRE AS OCS E UMA MAIOR ÊNFASE NOS RESULTADOS

### *As OCS deslocam a ênfase das faturas para as realizações, mas não conduzem a uma maior ênfase nos resultados*

67. Uma das razões apresentadas para promover uma maior utilização das OCS é o potencial para reforçar a ênfase nas realizações e nos resultados. As orientações da Comissão sobre as OCS incluem várias referências neste sentido[57]. No caso dos PDR

---

[56] Finlândia: medidas 1, 7, 16 e 19; Suécia: medidas 1, 2, 7, 16 e 19.

[57] Por exemplo, a secção 1.3 recomenda a utilização de OCS se os Estados-Membros pretenderem que a gestão dos FEEI se concentre mais nas realizações e resultados do que nos meios e recursos, e a secção 1.2.2 refere que uma das vantagens das OCS é que "os custos elegíveis são calculados de acordo com um método predefinido, com base nas realizações (*outputs*), resultados ou algumas outras despesas". Em relação especificamente aos custos unitários, a secção 3.1 menciona que estes podem basear-se no processo (de forma a cobrir através de uma

selecionados para visitas de auditoria, o Tribunal examinou projetos individuais a fim de averiguar se as autoridades dos Estados-Membros concentraram as suas verificações nas realizações ou nos resultados e não nas faturas, e se a elegibilidade do pagamento da OCS foi determinada com base na concretização de realizações ou de resultados previstos. O Tribunal comparou igualmente os pagamentos realizados com e sem estas opções.

68. O Tribunal detetou exemplos de realizações e resultados dos projetos que contribuíram para os objetivos de uma medida (a ***caixa 16*** apresenta um deles), mas sem qualquer indício de que os resultados alcançados foram melhores do que teriam sido com o reembolso dos custos incorridos.

**Caixa 16 – Pagamentos baseados nas realizações na Saxónia**

O PDR da Saxónia financia a construção de muros de alvenaria com base em custos unitários. Estes muros destinam-se a restaurar, conservar e reforçar a biodiversidade em vinhas em terrenos íngremes e montanhosos. Os pagamentos baseiam-se no número de metros quadrados de muro construído.

© SÄCHSISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR UMWELT UND LANDWIRTSCHAFT

Os beneficiários apenas apresentam os pedidos de ajuda após uma avaliação do valor ambiental realizada por um especialista em proteção da natureza. Após a conclusão do projeto, os beneficiários declaram o número de unidades (m²) que realizaram e as autoridades da Saxónia visitam os beneficiários para verificar essas quantidades. As autoridades explicaram que este procedimento, juntamente com a avaliação do especialista em proteção da natureza, é a forma de garantir que as realizações dos projetos contribuem para atingir os resultados desejados.

69. As OCS podem ser diferenciadas com base nos resultados pretendidos, desde que reflitam os custos e garantam a igualdade de tratamento dos beneficiários. Esta é uma de

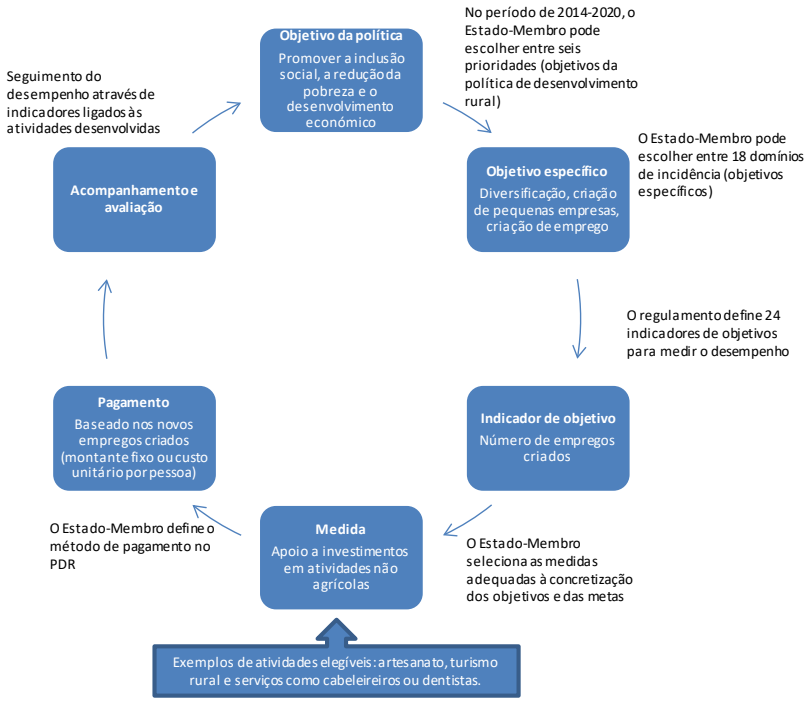
---

estimativa tão exata quanto possível os custos reais), ser baseados nos resultados (realizações ou resultados) ou definidos tanto com base na estimativa dos custos reais como nos resultados.

várias possibilidades para conseguir uma maior ênfase nos resultados (outras são, por exemplo, a utilização de critérios de seleção e a variação da "intensidade da ajuda", ou seja, da percentagem do projeto apoiada pelo FEADER). O Tribunal não encontrou exemplos de casos em que esta abordagem tenha sido posta em prática.

70. A Comissão acompanha a execução da política de desenvolvimento rural através do Quadro Comum de Acompanhamento e Avaliação (QCAA). Este quadro define indicadores[58] a nível da UE, pois a comunicação de informações pelos Estados-Membros tem de ser comparável para que as avaliações da política sejam pertinentes. Uma vez que os indicadores devem refletir os objetivos da política, o Tribunal procurou uma ligação entre estes e os pagamentos, como ilustrado por um exemplo fictício na ***figura 11***.

**Figura 11 – Deve existir uma ligação entre objetivos, indicadores e pagamentos de OCS**




*Fonte:* TCE.

71. Na maioria dos casos, o Tribunal não conseguiu estabelecer uma ligação direta entre os pagamentos relativos aos projetos selecionados e os indicadores. Na realidade, os

---

58 Anexo IV do Regulamento (UE) nº 808/2014.

indicadores do QCAA, definidos a nível da UE, não acompanham a execução da política de desenvolvimento rural ao nível dos projetos, pelo que não seria viável basear neles as OCS. Não obstante, a fim de acompanhar os resultados da política, as operações financiadas pelo FEADER devem estar claramente relacionadas com um dos seus objetivos. O reforço da ligação entre os pagamentos e os objetivos em cada projeto poderia contribuir para uma maior ênfase na concretização desses objetivos.

***A Comissão propôs passar a utilizar pagamentos baseados nos resultados***

72. As alterações recentemente propostas ao quadro jurídico[59] introduzem ainda, além de mais possibilidades de utilização de OCS, a opção por pagamentos baseados nos resultados. Mais especificamente, a Comissão propôs que o artigo 67º do Regulamento (UE) nº 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho inclua uma opção de financiamento não associada aos custos da operação em causa, mas antes baseada na satisfação de condições associadas aos progressos registados na execução ou à concretização dos objetivos dos programas.

**CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

73. A utilização de OCS tem várias vantagens potenciais. A carga administrativa poderá diminuir, pois não é necessário rastrear cada euro até um documento justificativo individual e há menos documentos a apresentar pelos beneficiários e a controlar pelas autoridades dos Estados-Membros.

74. Ao basear os pagamentos nas realizações, as OCS afastam a ênfase das faturas, mas não a colocam nos resultados. Estas opções permitem manter sob controlo os custos dos projetos de desenvolvimento rural, mas apenas se tiverem por base uma metodologia sólida e cálculos justos, equitativos e verificáveis. Ao basear os pagamentos nos resultados, é

---

[59] Alterações ao Regulamento (UE, Euratom) nº 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e que revoga o Regulamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 e ao Regulamento nº 1303/2013, propostas pela Comissão no COM(2016) 605 final.

possível aumentar a ênfase no desempenho e reforçar a incidência na concretização dos objetivos.

75. A auditoria do Tribunal revela uma mudança e uma redução geral da carga administrativa. Embora as autoridades de gestão invistam antecipadamente (tempo ou dinheiro) na metodologia e nos cálculos, os seus efetivos poupam tempo no controlo dos pedidos de apoio e de pagamento e os beneficiários têm menos documentos a apresentar (ver os ***pontos 13-18***, ***21-22*** e ***26***).

76. Se as OCS forem utilizadas de forma eficaz, permitem manter sob controlo os custos dos projetos de desenvolvimento rural. Porém, para garantir que os custos são razoáveis é necessário aplicar uma metodologia sólida de forma a fixar o financiamento nos níveis adequados (ver ***pontos 33-38***).

77. Não existe qualquer exigência jurídica no sentido de atualizar a metodologia ou os cálculos, mas, com base nos princípios da boa gestão financeira, estes cálculos devem estar atualizados para que as OCS sejam um reflexo da realidade.

| **Recomendação 1** |
| --- |
| A Comissão deve atualizar as suas orientações sobre as OCS de forma a cobrir os princípios fundamentais da elaboração de metodologias, incluindo:<br>• os requisitos mínimos quanto aos dados;<br>• a variação aceitável dos preços utilizados;<br>• o tratamento de conjuntos de dados com valores extremos e dados voláteis.<br>Prazo de execução: 2018. |

78. A Comissão não avalia a metodologia ou os cálculos das OCS durante o processo de aprovação dos PDR. As auditorias da DG AGRI abrangem estas opções caso tenham selecionado pagamentos que as utilizem, mas não são sistematicamente escolhidos Estados-Membros ou PDR que recorram às OCS. Os organismos de certificação são entidades operacionalmente independentes, mas a sua função na auditoria das OCS não está definida, correndo-se o risco de não serem examinadas por um organismo independente (ver os

***pontos 40-47***). Neste contexto, os requisitos e os princípios incluídos nos ***anexos II.1 e II.2*** podem ser relevantes para as entidades que utilizem e controlem as OCS, incluindo os organismos de certificação (ver o ***ponto 62***).

| **Recomendação 2** |
| --- |
| A Comissão deve esclarecer qual a entidade responsável pela verificação da metodologia e dos cálculos das OCS.<br><br>Especificamente, tendo em conta os requisitos de garantia estabelecidos no anexo II.1, a Comissão deve clarificar a função dos organismos de certificação e incluir referências específicas à auditoria às OCS e aos sistemas de controlo interno conexos nas suas orientações para esses organismos.<br><br>Prazo de execução: 2018. |

79. A auditoria do Tribunal revela que as OCS continuam a representar uma parte residual das despesas do desenvolvimento rural. O principal motivo para esta escassa utilização é a dificuldade de estabelecer medidas de custos para uma gama alargada e diversa de projetos, atividades e beneficiários, o que contribui para o investimento significativo necessário à elaboração da metodologia das OCS. Estabelecer estas opções só é útil se existirem muitos projetos semelhantes ou com despesas semelhantes. Não sendo adequadas a todos os tipos de operações e despesas, as OCS poderiam ainda assim ser utilizadas de melhor forma e com mais frequência (ver os ***pontos 16-17*** e ***48-51***). Embora os regulamentos permitam o recurso a metodologias e taxas de OCS desenvolvidas noutros domínios de intervenção, o Tribunal constatou que os Estados-Membros raramente tiram partido desta possibilidade.

80. O legislador pode incluir nos regulamentos as taxas e os montantes a utilizar como OCS. Esta forma pronta a utilizar tem a especial vantagem de tornar desnecessária a elaboração de quaisquer cálculos ou metodologia por parte das autoridades dos Estados-Membros (ver os ***pontos 19-20***). Contudo, é importante que estas taxas tenham uma base sólida e que se coadunem devidamente com os custos financiados com base em faturas e outros documentos.

| **Recomendação 3** |
| --- |
| Para facilitar a utilização adequada das OCS, a Comissão deve:<br>• explorar as possibilidades de desenvolver novas OCS prontas a utilizar, com bases sólidas;<br>• atualizar as suas definições de controlos-chave e de controlos secundários de forma a refletir a utilização de OCS.<br>Prazo de execução: 2018. |

81. Embora a Comissão promova uma maior ênfase nas realizações e nos resultados como uma das razões para a utilização de OCS, o Tribunal não constatou uma incidência acrescida nos resultados. Estas opções deslocam a ênfase das faturas para as realizações, mas o Tribunal não encontrou indícios de que os resultados alcançados com os pagamentos de OCS foram melhores do que com o reembolso dos custos incorridos.

82. Os novos pagamentos baseados nos resultados introduzidos na proposta "Omnibus" da Comissão abrem a possibilidade de fazer pagamentos não associados aos custos. O seu êxito dependerá das orientações da Comissão e do interesse dos Estados-Membros nesta nova forma de financiamento.

| **Recomendação 4** |
| --- |
| A Comissão deve examinar as possibilidades de passar do reembolso dos custos incorridos para o reembolso baseado nos resultados. Ao fazê-lo, deve ter em conta a experiência adquirida com a introdução de OCS.<br>Prazo de execução: 2018. |

O presente Relatório Especial foi adotado pela Câmara I, presidida por Phil WYNN OWEN, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 7 de março de 2018.

*Pelo Tribunal de Contas*

Klaus-Heiner LEHNE

*Presidente*

***ANEXO I***

## MEDIDAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL QUE UTILIZAM OCS EM 20 PDR

| Medida | Submedida | Flandres (Bélgica) | Valónia (Bélgica) | Bulgária | Dinamarca | Saxónia (Alemanha) | Estónia | Irlanda | Grécia | Espanha | Languedoque-Rossilhão (França) | Provença-Alpes-Côte d'Azur (França) | Croácia | Toscânia (Itália) | Veneto (Itália) | Chipre | Luxemburgo | Países Baixos | Áustria | Finlândia | Suécia |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Transferência de conhecimentos e ações de informação | 1.1 | X | | X | | | X | X | X | X | X | X | X | | X | | | X | X | X | X |
| | 1.2 | | | X | | X | X | | | X | X | | | | X | | | X | X | X | X |
| | 1.3 | | | X | | | | | | | | | | | | X | | | X | | |
| Serviços de aconselhamento e serviços de gestão agrícola e de substituição nas explorações agrícolas | 2.1 | | | X | | | | | | | | | X | | | | | | | | X |
| | 2.2 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 2.3 | | | | | | | | | | | | X | | | | | | | | X |
| Regimes de qualidade para os produtos agrícolas e os géneros alimentícios | 3.1 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 3.2 | | | | | | | | | | X | | | | | | | X | X | | |
| Investimentos em ativos físicos | 4.1 | | | | X | | | | | X | X | X | | X | | | | X | | | X |
| | 4.2 | | | | | | | | | | | | | | | | | X | | | |
| | 4.3 | | | | | X | | | | | | X | | | | | | X | | | |
| | 4.4 | | | | X | X | X | | | | | | | | X | | | X | | X | X |
| Restabelecimento do potencial de produção agrícola afetado por catástrofes naturais e introdução de medidas de prevenção adequadas | 5.1 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 5.2 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Desenvolvimento das explorações agrícolas e das empresas | 6.4 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Serviços básicos e renovação das aldeias em zonas rurais | 7.1 | X | | | | | | | | | X | | | | | | | | X | X | |
| | 7.2 | X | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 7.3 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | X | |
| | 7.4 | X | | | | | | | | | | | | | | | | | | X | |
| | 7.5 | X | | | | | | | | | | | | | | | | | | | X |
| | 7.6 | X | | | | X | | | | | X | | | | | | | | X | X | |
| | 7.7 | X | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 7.8 | X | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Investimentos no desenvolvimento das zonas florestais e na melhoria da viabilidade das florestas | 8.1 | X | | X | X | | | | | | | | | | | X | | | X | | |
| | 8.2 | X | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 8.3 | | | | | | X | | | | | X | | | | X | | | | | |
| | 8.4 | | | X | | | X | | | | | | | | | X | | | X | | |
| | 8.5 | X | | X | X | X | | | | | | | X | | | X | | | X | | X |
| | 8.6 | | | | | | X | | | | | | | | | | | | X | | |
| Serviços silvoambientais e climáticos e conservação das florestas | 15.2 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Cooperação | 16.1 | | | X | | X | | | | X | | X | | | X | | | X | X | X | X |
| | 16.2 | X | | X | | X | | | | X | X | X | | | X | | | X | X | X | X |
| | 16.3 | X | X | | | | X | | | X | | | | | | | | | X | X | |
| | 16.4 | X | | X | | | | | | X | | X | | | | | | | X | X | X |
| | 16.5 | X | | | | X | | | | X | | X | | | X | | | | X | X | X |
| | 16.6 | X | | | | | | | | | | | | | | | | | | X | |
| | 16.7 | | | | | | | | | | X | | | | | | | | | | |
| | 16.8 | | | | | | | | | | | | | | | | | | X | | |
| | 16.9 | X | X | | | | | | | | | | | | X | | | | X | X | X |
| | 16.10 | X | | | | | X | | | | | | | | | | | | X | X | |
| Gestão de riscos | 17.1 | | | | | | | | | | | | | | | | | X | | | |
| | 17.2 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 17.3 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Apoio ao desenvolvimento local a título do Leader (DLBC - desenvolvimento local de base comunitária) | 19.1 | X | X | X | | X | X | | | | | | | | | | | X | | | X |
| | 19.2 | X | X | | | X | X | | | | X | | | | | | | X | X | X | X |
| | 19.3 | X | X | X | | X | X | | | | | | | | | | | X | X | X | X |
| | 19.4 | X | X | X | | X | X | | | X | X | X | | | | X | | X | X | X | X |
| Assistência técnica | 20.1 | | | | | | X | | | | | | X | | | | | | | | |
| | 20.2 | | | | | | X | | | | | | X | | | | | | | | |
| **Número de submedidas em que são utilizadas OCS** | | 21 | 6 | 13 | 4 | 12 | 14 | 1 | 1 | 9 | 10 | 9 | 6 | 1 | 7 | 6 | 0 | 14 | 21 | 18 | 17 |
| **Número total de submedidas não relacionadas com a superfície/os animais no PDR** | | 30 | 18 | 29 | 21 | 20 | 28 | 14 | 30 | 31 | 23 | 23 | 26 | 36 | 32 | 26 | 8 | 16 | 36 | 25 | 26 |
| **% de submedidas em que são utilizadas OCS** | | 70% | 33% | 45% | 19% | 60% | 50% | 7% | 3% | 29% | 43% | 39% | 23% | 3% | 22% | 23% | 0% | 88% | 58% | 72% | 65% |

*N.B.:* A lista inclui as 49 submedidas do desenvolvimento rural em que é possível utilizar OCS no período de 2014-2020. Não existem submedidas integralmente executadas através destas opções. As OCS são utilizadas apenas em tipos específicos de projetos ou de despesas apoiados ao abrigo das submedidas.

*Fonte:* TCE, com base nas informações dos Estados-Membros e nas medidas estipuladas no Regulamento (UE) nº 808/2014

***ANEXO II***

## 1. GARANTIA RELATIVA ÀS OCS

**Introdução: Estes requisitos essenciais foram debatidos com os serviços da Comissão responsáveis pelos FEEI. São pertinentes para todos os organismos que utilizam e controlam OCS. A medida em que estes requisitos serão abrangidos por uma auditoria específica depende tanto do âmbito dos trabalhos realizados como do grau de utilização das OCS nas despesas examinadas.**

| **Requisito** | | **Método** |
|---|---|---|
| Conceção (metodologia e cálculos das OCS) | O Estado-Membro apenas utiliza OCS permitidas ao abrigo das regras nacionais e da UE. | Analisar as regras nacionais e da UE:<br>• assegurar que o tipo de OCS utilizado é compatível com essas regras;<br>• identificar eventuais restrições aos tipos de operações em que é possível recorrer a OCS e verificar se estas estão a ser utilizadas em categorias de custos e tipos de operações permitidos. |
| | A OCS é definida com base num dos métodos permitidos pela legislação. | Analisar as regras nacionais e da UE e identificar os métodos permitidos para a definição de OCS.<br>Verificar se a definição da OCS utiliza um dos métodos previstos na legislação (por exemplo, um método de cálculo justo, equitativo e verificável, a utilização de regimes nacionais ou da UE, a utilização de taxas ou métodos específicos previstos nos regulamentos).<br>Em caso de utilização de taxas ou métodos específicos previstos nos regulamentos, não é necessário verificar a conceção. |
| | A OCS apenas abrange custos elegíveis. | Assegurar que a metodologia de definição da OCS apenas inclui custos elegíveis segundo as regras nacionais e da UE. |
| | Em caso de utilização de uma combinação de OCS ou de diferentes mecanismos de reembolso para a mesma operação, evitar a dupla declaração de custos. | Verificar se um único tipo de despesa relativo a um beneficiário individual só pode ser financiado uma vez.<br>Se uma operação for parcialmente reembolsada com base nos custos reais efetivamente incorridos, verificar se estes não são igualmente pagos como parte da OCS.<br>Em caso de utilização de um montante fixo e de custos unitários no mesmo tipo de operação, verificar se o cálculo do montante fixo não abrange os elementos reembolsados com base nos custos unitários.<br>No caso de taxas fixas, garantir que existe uma definição exaustiva das categorias de custos a que a taxa é aplicada e da categoria de custos reembolsada através da taxa fixa, bem como uma distinção clara entre as duas. |

| Requisito | | Método |
|---|---|---|
| | Se as OCS se basearem em regimes nacionais ou da UE em vigor, estes devem contemplar tipos semelhantes de operações e de beneficiários. | Avaliar se os tipos de operações e beneficiários apoiados com a OCS são semelhantes. Realizar esta verificação caso a caso, por exemplo, avaliando se o tipo de beneficiário teria sido elegível ao abrigo do regime nacional ou da UE que serviu de base à OCS.<br>Verificar se os parâmetros retirados da metodologia existente (por exemplo, o âmbito geográfico) também são válidos para os tipos de operações em que serão utilizados. |
| | O cálculo da OCS é justo: é razoável, baseia-se em factos reais e não é excessivo nem extremo. | Verificar se as autoridades dos Estados-Membros justificaram os seus pressupostos e os dados utilizados na metodologia e no cálculo da OCS. |
| | O cálculo da OCS é equitativo: não favorece alguns beneficiários ou operações em detrimento de outros. | Analisar os montantes ou taxas da OCS e verificar se os pressupostos e dados utilizados na sua definição se baseiam em operações ou beneficiários médios ou, em alternativa, que as taxas ou montantes são diversificados com base em justificações objetivas. |
| | O cálculo da OCS é verificável: baseia-se em documentos comprovativos que podem ser verificados enquanto a OCS for utilizada. | Verificar se a entidade que determina a OCS manteve registos adequados:<br>• da descrição da metodologia (incluindo os principais passos do cálculo);<br>• das fontes dos dados utilizados, incluindo uma avaliação da pertinência e qualidade dos mesmos;<br>• do cálculo propriamente dito.<br>Verificar os dados utilizados no cálculo da OCS por amostragem e garantir que existe uma pista de auditoria adequada. |
| Conceção – sistema de gestão e de controlo (apenas no que diz respeito às OCS) | O sistema de gestão e de controlo inclui controlos pertinentes relativos à conceção das OCS. | Verificar os procedimentos dos Estados-Membros e avaliar se incluem disposições para uma análise funcionalmente independente da metodologia e dos cálculos das OCS.<br>Verificar se a análise é realizada nos casos pertinentes e abrange os requisitos fundamentais aplicáveis referidos anteriormente. |

| Requisito | | Método |
|---|---|---|
| Execução (pagamentos baseados em OCS) | As OCS utilizadas na prática são previamente estabelecidas. | Examinar o convite à apresentação de propostas, garantindo que inclui uma referência à utilização de OCS.<br>Através do exame do documento que estabelece as condições de apoio, verificar se o montante ou taxa da OCS foi comunicado, o mais tardar, na decisão da ajuda. |
| | A realização esperada do beneficiário para receber um pagamento baseado em OCS está claramente definida. | Verificar, nos documentos que estabelecem as condições de apoio de uma amostra de operações, se os termos de acordo previamente definidos indicam claramente a realização necessária para receber o pagamento baseado em OCS. |
| | O pagamento só é concedido se as realizações previamente definidas estiverem concluídas. | Verificar se as realizações previamente definidas estão concluídas e que as condições para beneficiar de apoio estão cumpridas (através da inspeção física ou da obtenção de outras provas conclusivas).<br>No caso de montantes fixos e de custos unitários, verificar se as condições previamente definidas foram preenchidas. No caso de custos unitários, verificar o número real de unidades elegíveis.<br>No caso de financiamento a taxa fixa, verificar se o valor estabelecido se baseia em categorias de custos elegíveis definidas na metodologia. Verificar os custos reais incorridos e pagos aos quais a taxa se aplica e garantir que estão em conformidade com o documento que estabelece as condições de apoio. |
| | A metodologia é adequadamente aplicada e o pagamento baseado em OCS é calculado corretamente. | Verificar se o cálculo do pagamento se baseia na OCS estabelecida em conformidade com as regras aplicáveis à data da concessão do apoio (se a taxa ou o montante da OCS tiverem sido revistos, verificar a utilização das taxas corretas).<br>Testar matematicamente o cálculo do pagamento numa amostra de operações (custos unitários: número de unidades executadas multiplicado pelo custo unitário; montante fixo: igual ao indicado na decisão da ajuda; taxas fixas: % das categorias de custos definidas).<br>Em caso de alteração do valor dos custos aos quais é aplicada a taxa fixa, verificar se o montante calculado com base nessa taxa foi também alterado proporcionalmente. |

| Requisito | | Método |
|---|---|---|
| Execução – sistema de gestão e de controlo (apenas no que diz respeito às OCS) | O sistema de gestão e de controlo inclui controlos pertinentes relativos à execução das operações com OCS. | Analisar os procedimentos dos Estados-Membros, avaliando se incluem controlos administrativos sobre a concretização da operação, o cumprimento das condições previamente definidas e a verificação das unidades (no caso de custos unitários) e das categorias de custos elegíveis (no caso de financiamento a taxa fixa). |
| | Os controlos administrativos definidos no sistema de gestão e de controlo funcionam de forma eficaz. | Numa amostra de pagamentos, examinar os controlos administrativos e verificar se foram executados de acordo com os controlos definidos no sistema de gestão e de controlo. |

***ANEXO II***

## 2. DESEMPENHO DAS OCS

**Introdução: Esta secção apresenta exemplos de princípios que podem ser pertinentes na auditoria ao desempenho; em função do âmbito da mesma, podem ser desenvolvidos outros. Além disso, será necessário elaborar critérios de auditoria para cada um dos princípios.**

| **Princípio** | | **Método** |
|---|---|---|
| Economia | As OCS são fixadas no nível adequado. | Confirmar que, para um determinado nível de realizações ou resultados, não era possível conceber ou executar as OCS de uma forma que levasse a custos significativamente inferiores. |
| | A necessidade de indexar ou atualizar a metodologia e os dados utilizados no cálculo é avaliada periodicamente. | Verificar (através do exame dos procedimentos, de atualizações anteriores ou de entrevistas) se as autoridades dos Estados-Membros avaliam periodicamente a necessidade de atualizar os pressupostos utilizados na metodologia da OCS e nos dados utilizados para o cálculo. Se aplicável, confirmar que os cálculos foram atualizados.<br>Se as OCS se basearem em regimes nacionais ou da UE, verificar se a metodologia utilizada no regime original foi alterada durante o período e, nesse caso, verificar se a OCS foi alterada em conformidade. |
| Eficiência | O tempo e o custo de elaboração da metodologia e de cálculo da OCS são proporcionais às poupanças durante a execução ao longo de todo o período. | Inquirir sobre os recursos necessários à definição da metodologia comparativamente com a poupança de tempo durante a execução. Analisar se a utilização de OCS no tipo de operação, beneficiário e/ou categoria de custos em causa é eficiente. |
| | Os controlos administrativos são simplificados para refletirem a utilização de OCS. | Examinar os procedimentos e as listas de verificação dos controlos administrativos dos Estados-Membros para garantir que:<br>• os custos realmente incorridos não são verificados nas categorias de despesas reembolsadas por OCS;<br>• as despesas certificadas à Comissão são calculadas com base nas quantidades certificadas;<br>• nos custos unitários e nos montantes fixos, os controlos incidem nas realizações e nos efeitos;<br>• nas taxas fixas, a verificação incide sobre os custos elegíveis a que se aplica a taxa. |
| Eficácia | As OCS incidem na concretização de realizações e resultados. | Confirmar que as realizações esperadas do beneficiário para receber um pagamento baseado em OCS estão claramente associadas à concretização dos objetivos da política. |

**RESPOSTAS DA COMISSÃO A RESPEITO DO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU**

**«NOVAS OPÇÕES PARA O FINANCIAMENTO DE PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO RURAL: MAIS SIMPLES MAS NÃO CENTRADAS NOS RESULTADOS»**

## SÍNTESE

I. A Comissão aumentou o número de opções de custos simplificados (OCS) em 2014, com o objetivo de simplificar a execução de determinadas medidas de desenvolvimento rural. Desde o início, ficou claro que este método alternativo de reembolso de custos seria pouco suscetível de aumentar significativamente a ênfase nos resultados. Como tal, a abordagem OCS deveria conduzir a resultados semelhantes aos dos sistemas de reembolso convencionais, mas de uma forma mais simples e rápida.

IV. A Comissão considera que as OCS aliviam significativamente a carga administrativa e que os recursos humanos e o trabalho administrativo ligados à gestão do Fundo podem centrar-se mais na realização dos objetivos políticos em vez de se concentrarem na recolha e verificação dos documentos financeiros.

V. A Comissão tornou mais claro, e tenciona aprofundar ainda mais esta questão, o papel desempenhado pelos organismos de certificação no que respeita à auditoria da metodologia usada na aplicação das OCS nas reuniões do grupo de peritos daqueles organismos.

VI. A Comissão considera as OCS uma novidade no caso das despesas não relacionadas com superfícies nem com animais. Os Estados-Membros precisarão de algum tempo para adotar esta medida. No entanto, algumas OCS têm vindo a ser introduzidas por via das alterações dos PDR.

VII.

Primeiro ponto: a Comissão aceita esta recomendação e já começou a atualizar o documento de orientação, em especial para incluir as alterações que serão introduzidas pelo Regulamento Omnibus-RDC.

Segundo ponto: a Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão concorda que as orientações atualizadas deverão clarificar alguns aspetos relacionados com a verificação da metodologia e dos cálculos das OCS. Atualmente, os organismos de certificação emitem pareceres sobre os sistemas de controlo interno e a legalidade e regularidade das despesas, incluindo a conformidade com a legislação aplicável às OCS. No entanto, o papel desempenhado por estes organismos ao nível da auditoria das OCS poderá ser melhor explicitado.

Terceiro ponto: a Comissão aceita esta recomendação e atualizará a lista de controlos-chave e de controlos ancilares, de modo a poderem refletir a utilização de OCS. A Comissão incluiu mais OCS prontas a utilizar no Regulamento Omnibus-RDC.

Quarto ponto: a Comissão aceita esta recomendação. Conforme previsto na Comunicação «O futuro da alimentação e da agricultura», a Comissão tem vindo a refletir sobre formas de avançar para sistemas de reembolso dos Estados-Membros assentes na execução das políticas.

## OBSERVAÇÕES

### Caixa 3 – Taxa fixa para encargos sociais na Suécia

O exemplo da Suécia demonstra, muito a propósito, os benefícios administrativos potenciais que resultam da utilização das OCS em vez dos custos efetivamente suportados.

28. A Comissão considera que o investimento necessário para desenvolver a metodologia OCS é posteriormente compensado pelas poupanças de tempo registadas pelas autoridades competentes na apresentação e tratamento dos pedidos, tanto de apoio como de pagamento.

**Caixa 7 – Razoabilidade dos custos quando as subvenções são pagas com base nos custos**

Segundo travessão: a avaliação da razoabilidade dos custos é da responsabilidade dos Estados-Membros. Além disso, as propostas ou os preços de referência são apenas duas das opções para realizar essa avaliação [o artigo 48.º, n.º 2, alínea e), do Regulamento (UE) n.º 809/2014 remete para as mesmas a título de «exemplo»]. A Comissão protege o orçamento da UE sempre que são detetadas deficiências no âmbito dos procedimentos de apuramento da conformidade e emite orientações sobre a forma de melhorar os sistemas implantados (ver orientações sobre os controlos e as sanções no domínio do desenvolvimento rural, incluindo a lista de verificação apresentada pela CEA no seu relatório especial 22/2014 para avaliação da razoabilidade dos custos).

30. A Comissão verifica que, de acordo com o quadro jurídico aplicável [artigos 67.º e 68.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013], quando o seu cálculo se baseia na metodologia, os montantes OCS não têm necessariamente de ser atualizados ou revistos durante o período de programação. No entanto, apesar da inexistência de uma base jurídica que obrigue a atualizações dos cálculos, se ficar comprovado que deixou de ser justa (ou seja, que deixou de refletir os custos médios de mercado), a OCS poderá necessitar de ser atualizada.

34. A Comissão concorda inteiramente que os dados na base do cálculo das OCS deverão estar disponíveis para eventual verificação. Esta questão é também colocada no documento de orientação para os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) relativo às OCS, publicado em 2014.

**Caixa 10 – As autoridades dos Estados-Membros nem sempre conseguiram explicar a sua escolha dos dados para os cálculo das OCS**

Conforme atrás referido, a Comissão concorda inteiramente que os dados na base do cálculo das OCS deverão estar disponíveis para eventual verificação e que as autoridades de gestão devem ser capazes de explicar as decisões tomadas em relação aos dados utilizados.

No entanto, importa também ter em conta que, para determinados materiais e serviços especializados, é difícil obter três propostas de fornecedores/fabricantes, sobretudo tratando-se de regiões ultraperiféricas e de quantidades limitadas (por exemplo, pequenos tratores para utilização em terrenos muito acidentados, materiais resistentes às condições tropicais, maquinaria especial, etc.).

**Caixa 11 – Um montante fixo baseado em propostas não comparáveis, que não deu origem a poupanças**

A Comissão considera que não se pode generalizar esta observação, dado não abranger todos os casos: a participação em feiras pode envolver várias categorias de despesas elegíveis, que, somadas, poderão de facto conduzir a encargos adicionais para a administração e para o beneficiário. As OCS são especialmente recomendadas para as subvenções de pequeno montante, sendo mesmo obrigatórias no caso dos outros FEEI.

40. A Comissão considera que a recente alteração da legislação contribuiu para harmonizar esta abordagem com a adotada para os outros FEEI, em que não é obrigatório apresentar uma declaração independente. Na prática, havia OCS que não podiam ser utilizadas pelos Estados-Membros, dada a necessidade de apresentação de uma declaração independente via uma alteração do programa. Conforme salientado pelo TCE, os Estados-Membros continuam a poder optar por contratar um organismo independente para revisão da metodologia e dos cálculos. Por conseguinte, a Comissão considera que esta supressão contribui para a simplificação, devendo ser encarada como uma oportunidade e não como uma ameaça.

42. As auditorias de conformidade realizadas pela Comissão não estão exclusivamente orientadas para as OCS. Para obter uma garantia razoável de que as despesas financiadas pelo FEADER, relativas a medidas selecionadas, foram efetuadas ao abrigo de um pedido de ajuda e estão em conformidade com as regras da UE, a avaliação das OCS é realizada com base numa amostra, como parte da auditoria dos sistemas. De outro modo, as OCS seriam o único objeto da auditoria e nenhuma outra matéria poderia ser auditada.

43. A Comissão considera que as correções financeiras não constituem barreiras, mas sim retificações em caso de incumprimento das normas (violação do disposto na legislação da UE, incumprimento do contrato) e não dependem do método de cálculo dos custos.

A Comissão (DG responsáveis pelos FEEI) continua a formular orientações para os Estados-Membros sobre as OCS. Foram organizadas várias sessões de informação para os Estados-Membros, que contaram com a participação dos auditores. Os Estados-Membros que colocaram questões relacionadas com a metodologia OCS obtiveram os esclarecimentos necessários.

44. A utilização de uma opção deste tipo para todos os FEIE poderia ser onerosa para a Comissão. Ora, a utilização das OCS visa precisamente reduzir a carga administrativa imposta às autoridades.

46. As orientações da Comissão para os organismos de certificação são de caráter geral, não podendo abranger processos específicos como as OCS, que podem ou não ser aplicáveis a cada organismo pagador.

47. A realização de um controlo independente não garante necessariamente um sistema à prova de erros. A Comissão sublinha que, mesmo quando essa auditoria foi realizada, o requisito de certificação da metodologia por um organismo independente ainda era aplicado. Ora, conforme demonstrado pelo TCE, tal não reduziu o risco de erros de cálculo. Pelo contrário, os pagamentos OCS no âmbito de outros FEEI, em que não é necessariamente efetuado um controlo independente, parecem ser menos propensos a erros.

48. Um estudo recente sobre a utilização efetiva e prevista das opções de custos simplificados no âmbito do Fundo Social Europeu (FSE), do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), do Fundo de Coesão (FC) e do Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural (FEADER) permitiu à Comissão obter uma visão de conjunto da utilização real e prevista das OCS.

56. No parecer da Comissão, os pagamentos OCS podem, em princípio, ser utilizados em todos os tipos de operações, ainda que a diversidade de projetos apoiados pelo FEADER possa exigir um investimento inicial na definição da metodologia.

58. Ver resposta da Comissão às observações que constam do ponto 56.

61. Os auditores da Comissão controlam efetivamente a definição e a adoção (aplicação correta) das OCS utilizadas na realização da(s) medida(s) abrangida(s) pelo âmbito da auditoria. A Comissão está a estudar a possibilidade de, numa futura revisão do documento, tornar as OCS mais explícitas a nível de controlos-chave e de controlos ancilares.

62. A Comissão sublinha que os organismos de certificação não devem seguir os princípios de desempenho estabelecidos no anexo II.2. No atual quadro jurídico, esses princípios vão para além do âmbito do trabalho de auditoria dos organismos de certificação, o qual se encontra claramente definido no artigo 9.º do Regulamento (UE) n.º 1306/2013.

63. A Comissão considera que esta observação demonstra a relevância da decisão tomada pelo legislador ao suprimir o requisito de certificação.

67. As orientações sugerem que a utilização das OCS reduzirá a carga administrativa imposta às autoridades e aos beneficiários, permitindo focar mais o trabalho administrativo ligado à gestão do

Fundo na realização dos objetivos políticos em vez de na recolha e verificação dos documentos financeiros.

68. Não há qualquer indicação de que, comparada com a opção de custos reais, a utilização das OCS contribua para a obtenção de *melhores* resultados. O sistema de reembolso OCS deverá conduzir a resultados similares aos dos sistemas de reembolso convencionais, embora de uma forma mais simples e mais rápida. Ver resposta da Comissão às observações que constam do ponto 67.

69. Embora a definição dos critérios de seleção e a intensidade da ajuda possam servir para intervenções mais orientadas (por exemplo, para certos beneficiários ou domínios), quando comparada com as formas clássicas de reembolso dos beneficiários (faturas), a aplicação das OCS conduz à simplificação administrativa. Os métodos usados anteriormente ajudaram a melhorar o desempenho das políticas, enquanto este método conduz a ganhos de eficiência administrativa.

Resposta comum da Comissão aos pontos 70 e 71.

O desempenho das políticas baseia-se na efetiva interação entre intervenções apoiadas, na perspetiva da realização dos objetivos políticos. Os indicadores do QCAA servem para avaliar o desempenho das políticas. Por conseguinte, baseiam-se nas atividades realizadas e não nas formas de pagamento das mesmas. De acordo com a lógica de intervenção, não pode existir uma ligação direta entre os objetivos políticos e os pagamentos aos beneficiários.

As operações apoiadas no âmbito do desenvolvimento rural estão claramente ligadas aos objetivos da política, por via dos domínios prioritários em que se inserem.

72. A opção «pagamentos com base no cumprimento das condições», que deve ser introduzida pelo Regulamento Omnibus-RDC, não é considerada uma OCS (pagamento aos beneficiários), mas antes uma nova forma de financiamento, com base na qual a Comissão poderá reembolsar os Estados-Membros. A nova disposição do RDC, que decorre da introdução de uma proposta similar nas alterações do Regulamento Financeiro (artigo 121.º), prevê a possibilidade de reembolso dos Estados-Membros em função do cumprimento das condições ligadas à realização de progressos na execução das medidas ou na consecução dos objetivos dos programas, conforme previsto nos atos delegados (a adotar).

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

74. A Comissão não concorda que exista uma relação direta entre os pagamentos a nível de projetos e os resultados, conforme explicitado nas suas respostas aos pontos 69-72.

75. As autoridades de gestão só precisam de investir tempo na metodologia quando as OCS são definidas em conformidade com o artigo 67.º, n.º 5, alínea a), do Regulamento (UE) n.º 1303/2013. Ora, a aplicação do artigo 67.º, n.º 5, alíneas b) a e), assim como do artigo 68.º, oferece outras possibilidades, que não obrigam à definição de uma metodologia.

77. Na ausência de requisitos legais que imponham uma atualização periódica, incumbe aos Estados-Membros avaliar dessa necessidade, caso fique demonstrado que deixou de ser uma opção justa (ou seja, que já não reflete os custos médios de mercado). Ver também a resposta da Comissão ao ponto 30.

**Recomendação 1**

A Comissão aceita esta recomendação. A Comissão irá rever as orientações, apresentando exemplos de boas práticas e informações adicionais.

78. Como parte da revisão do sistema de controlo interno, os organismos de certificação deverão verificar os procedimentos aplicáveis às OCS, de modo a reexaminar a constituição do processo. Além disso, esses organismos testam algumas das transações atenta a lista de controlos-chave e de controlos ancilares, a fim de verificar se os controlos dos organismos pagadores são devidamente

preparados e executados. Esta questão é desenvolvida nas orientações para os organismos de certificação, cuja aplicação é obrigatória a partir do exercício financeiro de 2019 e, a título voluntário, no exercício de 2018.

Além disso, durante os testes substantivos estatísticos dos processos, os organismos de certificação deverão verificar em pormenor o pedido de pagamento, os controlos dos organismos pagadores (controlos administrativos e/ou no local) e o cálculo do pagamento. No caso de o organismo de certificação ter já revisto o procedimento, poderá ser necessário verificar apenas a exatidão aritmética do cálculo do pagamento.

Nalguns casos, a metodologia OCS foi revista pelos organismos de certificação.

O papel desempenhado pelos organismos de certificação nas auditorias às OCS foi clarificado no seminário sobre OCS realizado em novembro, no quadro do grupo de peritos dos organismos de certificação, e será melhor explicitado nas reuniões dos grupos de peritos.

**Recomendação 2**

a Comissão aceita esta recomendação.

Atualmente, os organismos de certificação emitem pareceres sobre os sistemas de controlo interno e a legalidade e regularidade das despesas, incluindo a conformidade com a legislação aplicável às OCS. Importa tornar mais claro o papel desempenhado pelos organismos de certificação. A Comissão considera que esta parte da recomendação está atualmente a ser aplicada. No caso do trabalho de auditoria que incumbe aos organismos de certificação no que respeita às OCS a nível do organismo pagador, as orientações são claras.

A Comissão clarificou e tenciona clarificar ainda mais o papel que tais organismos desempenham no que toca à auditoria da metodologia para as OCS nas reuniões do grupo de peritos na matéria. Ver resposta da Comissão às observações que constam do ponto 78.

79. A Comissão considera as OCS uma novidade no caso das despesas não relacionadas com superfícies nem com animais. Os Estados-Membros precisarão de algum tempo para adotar esta medida. No entanto, algumas OCS têm vindo a ser introduzidas por via das alterações dos PDR.

**Recomendação 3**

A Comissão aceita esta recomendação, como segue:

Primeiro ponto: a Comissão considera que esta subrecomendação foi aplicada a partir do momento em que o Regulamento Omnibus-RDC passou a incluir novas OCS prontas a utilizar. A Comissão continuará a explorar as diversas opções, de modo a desenvolver mais OCS prontas a utilizar e a incluir na futura legislação, embora, nesta fase, não esteja em condições de assumir compromissos específicos.

Segundo ponto: a Comissão atualizará as definições de «controlos-chave» e de «controlos ancilares», de modo poderem refletir a utilização das OCS.

81. O objetivo das OCS é reduzir a carga administrativa imposta às autoridades e aos beneficiários, permitindo que o trabalho administrativo ligado à gestão do Fundo seja mais centrado na realização dos objetivos políticos em vez de na recolha e verificação dos documentos financeiros. Não há qualquer indicação de que a utilização das OCS possa contribuir para a obtenção de melhores resultados do que com a opção de custos reais. O sistema de reembolso OCS deverá conduzir a resultados similares aos dos sistemas de reembolso convencionais, embora de uma forma mais simples e mais rápida.

82. A nova disposição do RDC prevê a possibilidade de reembolso dos Estados-Membros em função do nível de cumprimento das condições relacionadas com a realização de progressos na execução ou na consecução dos objetivos dos programas e passará a constar de atos delegados (a adotar).

**Recomendação 4**

A Comissão aceita esta recomendação.

Embora, nesta fase, não esteja em condições de assumir compromissos específicos em relação às propostas legislativas para o período pós-2020, conforme previsto na Comunicação «O futuro da alimentação e da agricultura», a Comissão tem vindo a refletir sobre formas de avançar para sistemas de reembolso dos Estados-Membros assentes na execução das políticas. Ao mesmo tempo, a Comissão continuará a incentivar os Estados-Membros a utilizarem as OCS para facilitar o reembolso dos beneficiários.

| **Etapa** | **Data** |
|---|---|
| Adoção do PGA / Início da auditoria | 8.3.2017 |
| Envio oficial do projeto de relatório à Comissão (ou outra entidade auditada) | 23.1.2018 |
| Adoção do relatório final após o procedimento contraditório | 7.3.2018 |
| Receção das respostas oficiais da Comissão (ou de outra entidade auditada) em todas as línguas | 9.4.2018 |

A utilização das opções de custos simplificadas (OCS) pode levar a simplificações e reduzir a carga administrativa tanto para os beneficiários como para as autoridades dos Estados Membros. No entanto, apenas representam uma parte reduzida das despesas do desenvolvimento rural durante o período de 2014-2020. Ao subordinar os pagamentos às realizações, as OCS afastam a ênfase das faturas, sem no entanto a reforçarem nos resultados.
O Tribunal constatou que as OCS permitem manter sob controlo os custos dos projetos de desenvolvimento rural, mas apenas se forem fixadas no nível adequado e tiverem por base uma metodologia justa, equitativa e verificável.

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

Serviço das Publicações

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

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©União Europeia, 2018.

A autorização para utilizar ou reproduzir fotografias ou qualquer outro material em relação ao qual a União Europeia não tenha direitos de autor deve ser diretamente solicitada aos titulares dos direitos de autor.