

Relatório Especial

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

(apresentado nos termos do artigo 287.º, n.º 4, segundo parágrafo, do TFUE)



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

EQUIPA DE AUDITORIA

Os relatórios especiais do Tribunal de Contas Europeu (TCE) apresentam os resultados das suas auditorias relativas às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos 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 II, especializada nos domínios de despesas do investimento para a coesão, o crescimento e a inclusão e presidida por Iliana Ivanova, Membro do TCE. A auditoria foi realizada sob a responsabilidade de Henri Grethen, Membro do TCE, com a colaboração de Marc Hostert, chefe de gabinete; Niels-Erik Brokopp e Emmanuel Rauch, responsáveis principais; Anna Fiteni e Peggy Vercauteren, responsáveis de tarefa; Alessandra Falcinelli, Agota Krenusz, Radka Papouskova, Adrian Rosca e Piotr Senator, auditores.



Da esquerda para a direita: Anna Fiteni, Marc Hostert, Radka Papouskova, Piotr Senator, Peggy Vercauteren, Niels-Erik Brokopp e Henri Grethen.

ÍNDICE

	Pontos
Glossário, siglas e acrónimos	
Síntese	I-VIII
Introdução	1-9
Objetivos, financiamento e gestão da política	1-9
Âmbito e método de auditoria	10-12
Observações	13-81
A Comissão reagiu tardiamente à lenta execução, mas as suas medidas contribuíram para aumentar a absorção	13-40
A aprovação tardia do quadro jurídico e a lenta execução levaram a uma pressão acrescida para absorver fundos	14-28
A ação da Comissão para dar resposta às dificuldades de absorção foi tardia mas, mesmo assim, as suas medidas tiveram impacto sobre a absorção	29-40
A absorção foi impulsionada por várias medidas, mas estas careceram de ênfase nos resultados	41-81
A reprogramação foi um instrumento eficaz para otimizar a absorção mas levou a alterações significativas dos planos iniciais, suscitando riscos para a relação custo-benefício	43-59
O faseamento dos projetos reduz o risco de anulação de autorizações se os projetos não estiverem concluídos no momento do encerramento	60-62
Os projetos retroativos foram utilizados para absorver financiamento da UE, mas representam um risco considerável de efeito de inércia	63-69
Embora o período de elegibilidade tenha sido alargado, 8% das dotações para os instrumentos financeiros não foram utilizadas e não produziram efeitos de renovação	70-73
Os adiantamentos contratuais realizados perto do final do período de elegibilidade podem representar riscos para a relação custo-benefício e a conformidade	74-78
A taxa de erro global no domínio da coesão diminuiu desde 2007, apesar de os projetos retroativos terem originado alguns erros	79-81
Conclusões e recomendações	82-90
 Anexo – Lista dos programas operacionais selecionados para análise	

GLOSSÁRIO, SIGLAS E ACRÓNIMOS

Absorção	O financiamento considera-se absorvido quando o montante é pago pela Comissão ao programa operacional (PO) de um Estado-Membro a título de cofinanciamento destinado a projetos elegíveis. Inclui adiantamentos e pagamentos intermédios e finais.
Acordos de parceria	Acordos celebrados entre a Comissão Europeia e cada Estado-Membro para o período de programação de 2014-2020. Estabelecem os planos das autoridades nacionais relativos à utilização do financiamento concedido ao abrigo dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento e definem os objetivos estratégicos e as prioridades de investimento de cada país em articulação com o objetivo geral da Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Incluem também dados sobre eventuais "condicionalidades <i>ex ante</i> " (ou seja, condições indispensáveis à utilização eficaz e eficiente dos fundos) e quadros de gestão do desempenho. São elaborados pelo Estado-Membro em concertação com a Comissão, que tem de os aprovar.
Anulação de autorizações	Cancelamento da totalidade ou de parte de uma autorização que não foi utilizada. A anulação é automática após um determinado período de tempo, geralmente de dois ou três anos (regra "N+2/3").
Autoridade de auditoria	Entidade que dá garantias à Comissão sobre a eficácia do funcionamento dos sistemas de gestão e controlos internos relativos a um programa operacional (e, por conseguinte, sobre a legalidade e regularidade das despesas certificadas). As autoridades de auditoria são designadas pelos Estados-Membros, tratando-se geralmente de departamentos integrados nos serviços do primeiro-ministro ou chefe de Estado, do ministério das finanças (ou de organismos de controlo interno sob a sua tutela), de outros ministérios ou das instituições superiores de controlo. Devem ser funcionalmente independentes dos organismos que gerem os fundos. A autoridade de auditoria comunica as suas conclusões relativas às auditorias dos sistemas e das operações às autoridades de gestão e de certificação do programa operacional em causa. Anualmente, apresenta à Comissão um relatório de controlo com o trabalho desenvolvido no decurso de um ano. Caso a autoridade de auditoria considere que a autoridade de gestão não tomou medidas corretivas adequadas, deve fazê-lo notar à Comissão.
Autoridade de certificação	Entidade designada pelo Estado-Membro para realizar controlos de primeiro nível sobre as despesas declaradas pelas autoridades de gestão e certificar que essas despesas são legais e regulares.

Autoridade de gestão	Autoridade pública nacional, regional ou local (ou qualquer outro organismo público ou privado) que tenha sido designada por um Estado-Membro para gerir um programa operacional. As suas tarefas incluem a seleção dos projetos a financiar, o acompanhamento do modo como os projetos são executados e a apresentação de relatórios à Comissão sobre os aspetos financeiros e os resultados obtidos. A autoridade de gestão é igualmente o organismo responsável pela imposição de correções financeiras aos beneficiários na sequência de auditorias efetuadas pela Comissão, pelo Tribunal de Contas Europeu (TCE) ou por qualquer autoridade do Estado-Membro.
Autorização	Compromisso jurídico para a concessão de financiamento sob determinadas condições, através do qual a UE se compromete a reembolsar a sua parte dos custos de um projeto financiado por si após a conclusão do mesmo.
Comité de Coordenação dos Fundos (COCOF)	Comité permanente da Comissão Europeia, cuja função é debater questões relacionadas com a aplicação dos regulamentos que regem os fundos estruturais e de coesão. As notas de orientação do COCOF constituem recomendações que incluem exemplos práticos e informações, não sendo juridicamente vinculativas nem limitativas.
Dotação atribuída	Montante total atribuído a um Estado-Membro ou programa operacional durante um determinado período de programação. Trata-se do montante teórico máximo que pode ser pago.
Efeito de inércia	Ocorre quando o financiamento é atribuído a um beneficiário que teria feito a mesma opção na ausência deste apoio. Nesse caso, o resultado constatado não pode ser imputado à política e a ajuda paga a esse beneficiário não teve qualquer impacto. Assim, a parte das despesas que gera efeitos de inércia é por natureza ineficaz, uma vez que não contribui para alcançar os objetivos definidos.
Eixo prioritário	Uma das prioridades da estratégia de um programa operacional, que inclui um grupo de operações relacionadas entre si e com objetivos específicos quantificáveis.
Encerramento	Liquidação financeira, mediante o pagamento do saldo final ao Estado-Membro ou a recuperação dos montantes pagos em excesso pela Comissão. O encerramento constitui a última fase do ciclo de vida de um programa.
Faseamento	Forma de organizar o financiamento dos projetos ao longo de dois períodos de programação a fim de limitar o risco de ficarem incompletos (e se tornarem, por isso, ilegíveis) e aumentar a absorção na primeira fase (2007-2013).
Fundo de Coesão (FC)	Fundo que visa reforçar a coesão económica e social na União Europeia através do financiamento de projetos nos domínios do ambiente e dos transportes em Estados-Membros cujo PNB <i>per capita</i> seja inferior a 90% da média da UE.

Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER)	Tem como objetivo reforçar a coesão económica e social na União Europeia, corrigindo os principais desequilíbrios regionais. Para este efeito, concede apoio financeiro à criação de infraestruturas e de investimentos produtivos geradores de emprego, essencialmente para empresas.
Fundo Social Europeu (FSE)	Visa reforçar a coesão económica e social na União Europeia, melhorando o emprego e as oportunidades de emprego (essencialmente através de medidas de formação) e promovendo um elevado nível de emprego e a criação de mais e melhores empregos.
Grande projeto	Engloba um conjunto de obras, atividades ou serviços economicamente indivisíveis com uma função técnica precisa e objetivos claramente identificados, com um custo total superior a 50 milhões de euros ou a 75 milhões de euros no caso de projetos de transportes. É necessária a aprovação da Comissão a nível de cada projeto.
Orientações estratégicas da Comunidade em matéria de coesão	Contêm os princípios e as prioridades da política de coesão e sugerem formas de as regiões europeias tirarem o melhor proveito dos fundos disponibilizados aos programas de ajuda nacionais e regionais durante o período de 2007-2013. As autoridades nacionais devem utilizar as orientações como base para a elaboração das suas prioridades e planeamento estratégicos para o período de 2007-2013, que são conhecidos como quadro de referência estratégico nacional.
Período de programação	Quadro plurianual no âmbito do qual são programadas e executadas as despesas dos fundos estruturais e do Fundo de Coesão.
Programa operacional (PO)	Apresenta as prioridades e os objetivos específicos de um Estado-Membro e descreve a forma como o financiamento (cofinanciamento da UE e nacional público e privado) será utilizado para financiar projetos durante um determinado período (atualmente de sete anos). Os projetos no âmbito de um programa operacional devem contribuir para a concretização de um determinado número de objetivos. Os programas operacionais podem ser financiados pelo FEDER, FC e/ou FSE. São elaborados pelos Estados-Membros e têm de ser aprovados pela Comissão antes de poderem ser realizados quaisquer pagamentos a partir do orçamento da UE. Os programas operacionais apenas podem ser alterados durante o período de programação com o acordo de ambas as partes.
Projetos retroativos	Os projetos ou operações retroativos são os que incorreram em despesas de fontes nacionais ou foram concluídos antes de o cofinanciamento da UE ser formalmente pedido ou atribuído, ou seja, que são financiados de forma retroativa. No período de programação de 2014-2020, os projetos ou operações fisicamente concluídos ou totalmente executados antes de o

	beneficiário apresentar o pedido de financiamento não são elegíveis para financiamento da UE.
Quadro de referência estratégico nacional (QREN)	Documento de referência para a programação dos fundos da UE a nível nacional durante o período de 2007-2013. Assegurou a coerência da intervenção dos fundos com as orientações estratégicas da UE em matéria de coesão, identificando a ligação entre as prioridades da União, por um lado, e as prioridades nacionais e regionais, por outro. No período de programação de 2014-2020, os acordos de parceria (ver definição no presente glossário) substituíram o quadro de referência estratégico nacional.
Quadro estratégico comum (QEC)	Disponibiliza orientação e ajuda a harmonizar os objetivos a atingir pelos diversos fundos da política de coesão e outros instrumentos e políticas da UE.
Quadro financeiro plurianual (QFP)	Define as prioridades das despesas e os montantes máximos que a UE pode utilizar em domínios específicos durante um período fixo de sete anos. O atual QFP abrange o período de 2014-2020, tendo os anteriores abrangido os períodos de 2007-2013 e 2000-2006 (Agenda 2000).
Taxa de absorção	Percentagem do montante total atribuído a um programa operacional que foi absorvida, ou seja, paga.
Valor acrescentado europeu	Valor acrescentado por uma ação da UE ao valor que seria criado pelos Estados-Membros agindo isoladamente.

SÍNTESE

Acerca da absorção

I. A política de coesão visa reduzir as disparidades de desenvolvimento entre as regiões da União Europeia, representando cerca de um terço do orçamento da UE. É executada através de programas operacionais (PO), com fundos disponibilizados no início de um período de programação plurianual. A capacidade de absorção refere-se à faculdade de um Estado-Membro despende de forma eficiente e eficaz os recursos financeiros que lhe são atribuídos. Os Estados-Membros absorvem fundos quando recebem um pagamento a partir do orçamento da UE a título de cofinanciamento de projetos elegíveis. Para manter a ênfase na obtenção de resultados eficazes, é fundamental que os Estados-Membros evitem situações em que seja necessário absorver um montante significativo de fundos no final do período de programação, pois a pressa na sua absorção pode levar a não considerar devidamente a relação custo-benefício. Por isso, embora a absorção seja importante para atingir os objetivos da política, não é um fim em si mesma.

A forma como o Tribunal realizou a auditoria

II. O Tribunal examinou se as medidas da Comissão e dos Estados-Membros foram eficazes na absorção do financiamento do FEDER, FSE e FC durante o período de programação de 2007-2013. Foram realizadas visitas de auditoria a quatro Estados-Membros: República Checa, Hungria, Itália e Roménia. A auditoria abrangeu o período de programação de 2007-2013, estabelecendo porém comparações com os períodos de programação de 2000-2006 e 2014-2020 e realçando os riscos relativos à absorção no período em curso.

Constatações do Tribunal

III. O Tribunal constatou que, nos períodos de programação de 2007-2013 e 2014-2020, a aprovação tardia do quadro jurídico, respetivamente seis meses e duas semanas antes do início desses períodos, levou à aprovação tardia também dos PO. Em ambos os períodos, a maior parte dos PO apenas foi aprovada mais de um ano após o início do período de

programação, o que teve inevitáveis repercussões sobre o início da utilização dos fundos atribuídos.

IV. O início da execução foi lento no período de 2007-2013, tendo sido ainda mais lento em 2014-2020. Além das repercussões referidas supra, a sobreposição dos períodos de programação foi uma razão suplementar para a lentidão inicial, pois significou que os Estados-Membros ainda estavam a gastar os fundos do período anterior após o início do programa seguinte.

V. Durante o período de programação de 2007-2013, a Comissão acompanhou a absorção dos fundos, mas apenas cerca de 13 meses antes do fim do período de elegibilidade criou um grupo de trabalho para dar assistência aos Estados-Membros que tinham PO com fraca absorção. Oito Estados-Membros receberam apoio do grupo de trabalho para a melhoria da execução, tendo as medidas tomadas levado a um acentuado aumento da absorção nos mesmos. No início de 2018 a taxa de absorção média na UE era de 97,2%. Vários Estados-Membros não conseguiram utilizar todo o financiamento disponível, subsistindo no final de 2017 um montante de 4,4 mil milhões de euros por utilizar. A taxa de absorção final e o valor definitivo do financiamento não utilizado serão conhecidos após a conclusão do encerramento.

VI. As principais medidas utilizadas para aumentar a absorção foram: revisões dos PO, a divisão dos projetos em fases repartidas entre períodos de programação, o cofinanciamento retroativo de projetos, adiantamentos para instrumentos financeiros e adiantamentos contratuais. Algumas destas medidas incidiram principalmente na absorção e na conformidade às regras, com pouca atenção dada aos resultados. Em especial, os PO foram revistos frequentemente, pondo em causa a qualidade das análises subjacentes ao processo de programação e às revisões subsequentes, bem como a capacidade de alcançar os objetivos dos PO e da política de coesão.

VII. A Comissão não tem uma visão geral completa de todas as medidas utilizadas e do impacto de cada uma sobre a absorção, devido às informações insuficientes disponibilizadas pelos Estados-Membros e visto que, no caso de algumas medidas (tais como projetos

retroativos e adiantamentos contratuais), o quadro jurídico não exige que os Estados-Membros prestem informações à Comissão.

Recomendações do Tribunal

VIII. A Comissão deve:

- propor ao Conselho e ao Parlamento Europeu um calendário para a negociação e aprovação do quadro jurídico e dos documentos de programação, a fim de garantir que a execução dos PO possa começar no início do período de programação;
- quando estejam em causa elementos essenciais do desempenho, assegurar que as revisões dos PO se baseiam numa avaliação sólida e completa dos programas e acordos de parceria e das correspondentes necessidades e que a revisão é feita essencialmente com vista a obter melhores resultados; garantir que tem meios para obter as informações necessárias ao acompanhamento da absorção, analisar as situações de absorção lenta e rápida e proceder a uma avaliação *ex ante* da necessidade e do impacto das medidas, a fim de determinar se as utiliza ou não;
- quando proporciona apoio específico para acelerar a execução, assegurar que são tomadas medidas com ênfase na obtenção de resultados positivos.

INTRODUÇÃO

Objetivos, financiamento e gestão da política

1. A política de coesão visa reduzir as disparidades de desenvolvimento entre as regiões, reestruturar as zonas industriais em declínio e incentivar a cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional na União Europeia¹. Para alcançar estes objetivos, os fundos da UE são utilizados para desenvolver vários domínios, como a economia hipocarbónica, as infraestruturas de transportes, o apoio às PME, a integração das pessoas no mercado de trabalho e a inclusão social dos desfavorecidos.
2. O quadro financeiro plurianual (QFP) define os montantes anuais máximos que a UE pode despende em diferentes políticas, incluindo a de coesão. Cerca de um terço do orçamento da UE é atribuído a esta política, que é executada através do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), do Fundo Social Europeu (FSE) e do Fundo de Coesão (FC). As dotações totais dos três fundos correspondem, a preços correntes, a cerca de 261 mil milhões de euros no período de programação de 2000-2006, 346 mil milhões de euros no período de 2007-2013 e 365 mil milhões de euros no período de 2014-2020². O montante correspondente ao financiamento no âmbito da coesão é então pré-atribuído entre os Estados-Membros.

¹ Artigos 174º e 176º do TFUE e artigo 89º do 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).

² O financiamento atribuído ao FEDER, ao FC e ao FSE durante o período de programação 2007-2013 foi de 342,5 mil milhões de euros. Os montantes autorizados finais apenas serão conhecidos após o encerramento de todos os procedimentos.

3. As regras que regeram a política de coesão durante o período de programação de 2007-2013 foram previstas num regulamento geral³ e nas correspondentes regras de execução⁴, bem como em regulamentos específicos aplicáveis ao FEDER, ao FSE e ao FC⁵. Estes diplomas foram complementados por regulamentos de execução da Comissão, atos delegados e documentos de orientação. É aprovado um novo pacote legislativo para cada período de programação.
4. Estes fundos são executados através de programas operacionais (PO), que definem as prioridades de investimento e os objetivos específicos e descrevem de que forma os fundos serão utilizados durante o período de programação⁶ para financiar os projetos. Os Estados-Membros atribuem as dotações nacionais aos diferentes PO nacionais ou regionais em conformidade com os seus objetivos estratégicos nacionais e com os objetivos de coesão da UE.
5. A execução da política de coesão é partilhada entre os Estados-Membros e a Comissão, tendo o Colégio de Comissários vigente iniciado o seu mandato de cinco anos em novembro de 2014. Os serviços da Comissão responsáveis pela gestão global destes domínios de intervenção são as Direções-Gerais da Política Regional e Urbana (DG REGIO) e do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão (DG EMPL), que podem disponibilizar apoio técnico e
-
- ³ Regulamento (CE) nº 1083/2006 do Conselho, que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) nº 1260/1999 (JO L 210, de 31.7.2006, p. 25).
- ⁴ Regulamento (CE) nº 1828/2006 da Comissão, de 8 de dezembro de 2006, que prevê as normas de execução do Regulamento (CE) nº 1083/2006 do Conselho e do Regulamento (CE) nº 1080/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 371 de 27.12.2006, p. 1).
- ⁵ Regulamento (CE) nº 1080/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006, relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (JO L 210 de 31.7.2006, p. 1), Regulamento (CE) nº 1081/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006, relativo ao Fundo Social Europeu (JO L 210 de 31.7.2006, p. 12) e Regulamento (CE) nº 1084/2006 do Conselho, de 11 de julho de 2006, que institui o Fundo de Coesão (JO L 210 de 31.7.2006, p. 79).
- ⁶ O quadro plurianual no âmbito do qual são programadas e executadas as despesas dos fundos estruturais e do Fundo de Coesão é designado como período de programação.

administrativo aos Estados-Membros a fim de assegurar a adequada execução dos fundos⁷. Nos Estados-Membros, as autoridades responsáveis pelos programas nacionais e/ou regionais de coesão são incumbidas de alcançarem a melhor relação custo-benefício com os fundos da UE atribuídos, bem como assegurar a legalidade e regularidade das operações cofinanciadas, sob a supervisão e responsabilidade final da Comissão⁸.

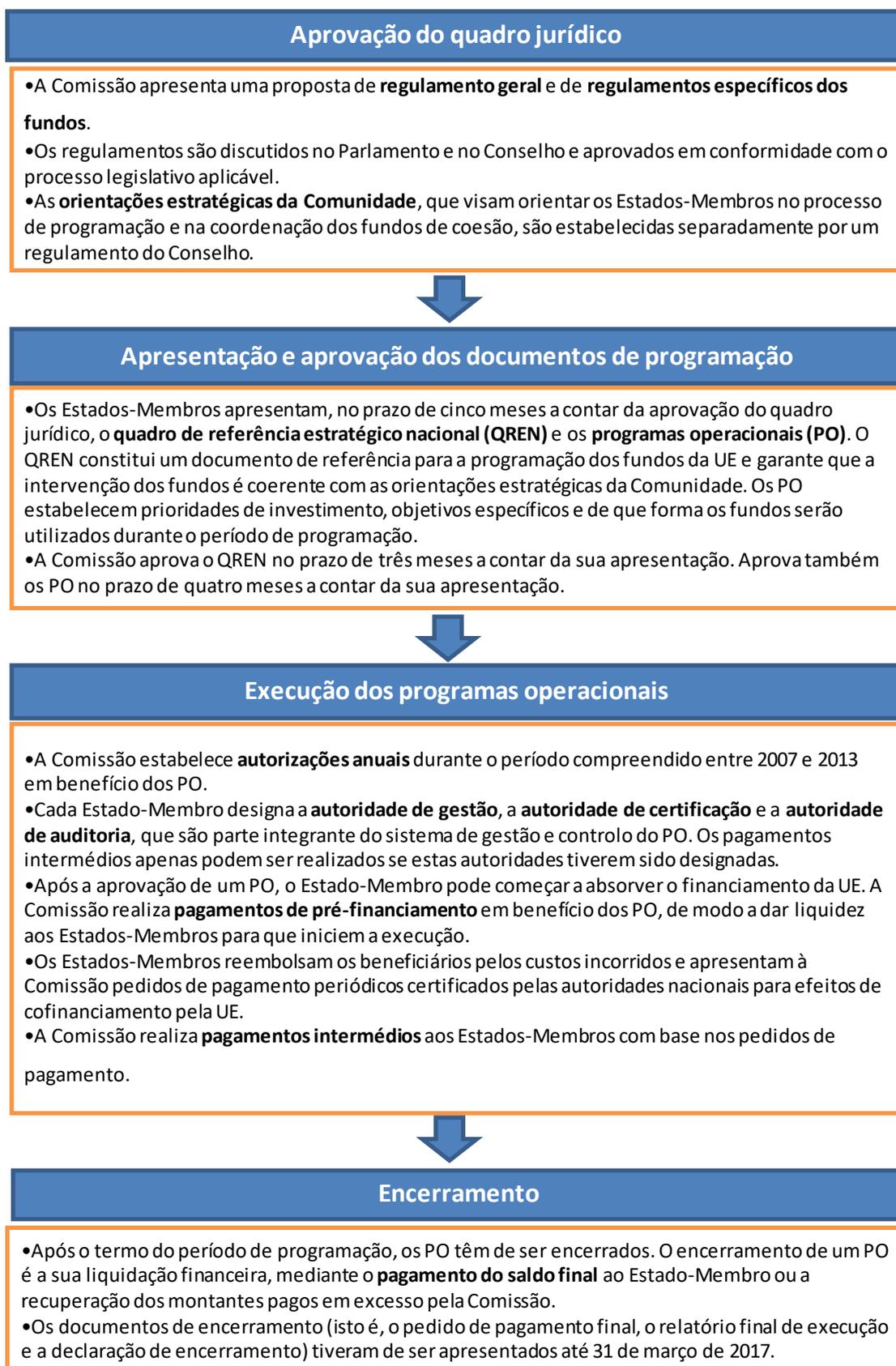
6. A ***figura 1*** resume as principais fases de um período de programação. Em cada um deles, é aprovado um novo quadro jurídico, seguido da apresentação e aprovação dos documentos de programação. A execução pode iniciar-se a partir de 1 de janeiro do primeiro ano do período de programação ou do envio do PO para aprovação pela Comissão (o que ocorrer primeiro). Porém, uma vez que os pagamentos provenientes do orçamento da União para o PO só se podem iniciar após a aprovação do programa, os atrasos na aprovação do quadro jurídico ou dos PO têm repercussões sobre os pagamentos com origem no orçamento da UE. Por fim, o encerramento constitui a última fase do ciclo do PO, resultando num pagamento final ou na recuperação dos fundos pagos indevidamente.

7. O calendário destas fases não se limita ao período de 2007 a 2013. Por exemplo, parte das fases de execução e encerramento do período de programação de 2007-2013 ocorreu depois de 2013, quando já se tinha iniciado o período de 2014-2020. Houve, por isso, uma sobreposição entre os períodos de programação.

⁷ Artigo 45º do Regulamento (CE) nº 1083/2006.

⁸ Artigo 317º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

Figura 1 – Principais fases do período de programação de 2007-2013



8. O financiamento atribuído a um PO é dividido em parcelas anuais ao longo dos sete anos do período de programação⁹. Cada parcela dá origem a uma autorização orçamental, que representa o financiamento da UE reservado para um PO, a utilizar para cofinanciar as despesas elegíveis dos projetos. As despesas incorridas por um beneficiário levam à apresentação de um pedido de reembolso pelo Estado-Membro à Comissão, que autoriza então o seu pagamento a partir das autorizações. Os fundos são considerados absorvidos a partir do momento em que a Comissão realiza um pagamento¹⁰.

9. Durante o período de programação de 2007-2013, as autorizações tinham de ser utilizadas (ou seja, tinham de ser cobertas por um pré-financiamento ou pagamento intermédio) no prazo de dois anos, o que quer dizer que as despesas dos beneficiários podiam ser pagas até 31 de dezembro de 2015 e os pedidos de reembolso apresentados posteriormente. O financiamento era anulado, isto é, deixava de poder ser utilizado pelos Estados-Membros se não fosse usado no prazo de dois anos. Esta disposição é conhecida como a "regra N+2"¹¹, que foi prolongada por um ano (ou seja, N+3) para determinados Estados-Membros¹² em relação a determinadas parcelas da autorização¹³.

ÂMBITO E MÉTODO DE AUDITORIA

10. O objetivo da presente auditoria foi avaliar se as medidas da Comissão e dos Estados-Membros foram eficazes na absorção do financiamento do FEDER, do FSE e do FC durante o período de programação de 2007-2013. Em especial, o Tribunal examinou se:

⁹ Artigo 75º do Regulamento (CE) nº 1083/2006.

¹⁰ Os pagamentos da Comissão incluem o pré-financiamento, nos termos dos artigos 76º e 82º do Regulamento (CE) nº 1083/2006.

¹¹ Artigo 93º do Regulamento (CE) nº 1083/2006.

¹² Bulgária, República Checa, Estónia, Grécia, Croácia, Chipre, Letónia, Lituânia, Hungria, Malta, Polónia, Portugal, Roménia, Eslovénia e Eslováquia.

¹³ No período de programação de 2014-2020, a regra "N+3" é aplicável a todos os Estados-Membros, nos termos do artigo 136º do Regulamento (UE) nº 1303/2013.

- a Comissão identificou dificuldades de absorção e lhes deu resposta em tempo útil através de medidas destinadas a melhorar a absorção e do apoio aos Estados-Membros na sua execução;
- ao utilizar estas medidas, os Estados-Membros consideraram devidamente a conformidade e a relação custo-benefício (ver a **caixa 1**).

11. Embora a auditoria tenha abrangido o período de programação de 2007-2013, são igualmente feitas referências aos períodos de 2000-2006 e 2014-2020 para efeitos de comparação e para pôr em evidência os riscos relativos à absorção no período em curso.

12. O trabalho de auditoria do Tribunal consistiu:

- na análise das disposições do quadro jurídico relativo ao período de programação de 2007-2013 que tiveram impacto sobre a absorção;
- no exame das orientações técnicas da Comissão pertinentes para a execução de determinadas disposições legais que influenciaram a absorção e para o encerramento;
- na avaliação dos procedimentos de acompanhamento da Comissão relativos à absorção no período de programação de 2007-2013, incluindo o trabalho realizado pelo grupo de trabalho para a melhoria da execução¹⁴;
- na análise de 16 PO do FEDER e do FC e de quatro PO do FSE, relativos a sete Estados-Membros: Bulgária, República Checa, Hungria, Itália, Roménia, Eslováquia e Espanha. Em relação a estes PO, foi realizada uma análise aprofundada a sete PO do FEDER e do FC e a dois PO do FSE. A lista dos PO abrangidos figura no anexo 1;
- em visitas de auditoria a quatro Estados-Membros: República Checa, Hungria, Itália e Roménia;

¹⁴ O grupo de trabalho para a melhoria da execução foi criado para ajudar os Estados-Membros que estavam a braços com dificuldades em utilizar os fundos remanescentes do período de programação de 2007-2013. O grupo de trabalho concentrou-se em 38 PO do FEDER e do FC e incidiu sobre oito Estados-Membros.

- em entrevistas com funcionários da DG REGIO e da DG EMPL, incluindo os que participaram no grupo de trabalho para a melhoria da execução.

Caixa 1 – A absorção é um meio para atingir resultados e não um fim em si mesma

A capacidade de absorção refere-se à faculdade de um Estado-Membro despende de forma eficiente e eficaz os recursos financeiros que lhe são atribuídos¹⁵. O Tribunal já anteriormente salientou que a União tem um desafio permanente que consiste em obter bons resultados qualitativos a partir de regimes em que os fundos sejam pré-afetados entre os Estados-Membros e a absorção constitua um objetivo implícito¹⁶. O Tribunal frisou igualmente que o quadro jurídico do período de 2007-2013 incidiu sobretudo na conformidade das despesas com a regulamentação, tendo dado pouca ênfase ao desempenho¹⁷.

A absorção não deve ser um fim em si mesma, mas antes um meio de investir em medidas que ajudem a atingir os objetivos das políticas nacionais e da UE. O financiamento da política de coesão é significativo e deve trazer importantes benefícios para os cidadãos da União. Para este efeito, é particularmente importante que o financiamento seja despendido de forma a alcançar a melhor relação custo-benefício.

OBSERVAÇÕES

A Comissão reagiu tardiamente à lenta execução, mas as suas medidas contribuíram para aumentar a absorção

13. O Tribunal comparou a cronologia da aprovação do quadro jurídico relativo aos períodos de programação de 2007-2013 e 2014-2020, a fim de determinar quanto tempo os Estados-Membros tiveram antes do início do período de programação para apresentar PO. Para esse efeito, foi analisada a cronologia da aprovação dos PO nos períodos de

¹⁵ Parlamento Europeu – Comissão do Desenvolvimento Regional, "Relatório sobre a absorção dos fundos estruturais e de coesão: lições a retirar para a futura política de coesão da União Europeia" (2010/2305(INI))", 25 de julho de 2011.

¹⁶ Parecer nº 7/2011 (C 47/1 de 17.2.2012, p. 1).

¹⁷ Ver o Relatório Anual de 2013, capítulo 10: "Orçamento da UE: obter resultados", ponto 10.10 (JO C 398 de 12.11.2014).

programação de 2007-2013 e 2014-2020, de forma a determinar em que momento os Estados-Membros puderam começar a absorver os fundos. Foram também analisadas as taxas de absorção nos períodos de programação de 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020 para identificar semelhanças nos padrões de despesa e o que esperar no período vigente. Por último, o Tribunal aferiu a forma como a Comissão acompanhou a absorção durante o período de 2007-2013, se tomou medidas atempadamente e que resultados obteve.

A aprovação tardia do quadro jurídico e a lenta execução levaram a uma pressão acrescida para absorver fundos

14. . A aprovação do quadro legislativo é uma condição prévia essencial para a preparação dos PO, pois estabelece a base regulamentar e proporciona segurança jurídica aos Estados-Membros quanto à adequação dos seus planos de despesas e objetivos fixados nos PO com os objetivos da UE. Por seu lado, a aprovação dos PO pela Comissão marca o início dos pagamentos aos mesmos a partir do orçamento da UE. Para assegurar que este processo poderá começar no início do período, é necessário que a Comissão proponha e o legislador aprove o quadro jurídico relativo ao período de programação seguinte com considerável antecipação ao início do mesmo. Com base na experiência anterior, a estimativa do TCE quanto a um calendário razoável é a seguinte:

- a Comissão propõe o quadro jurídico 30 meses (dois anos e meio) antes do início do período de programação;
- o legislador aprova-o no prazo de 18 meses após a proposta da Comissão;
- os Estados-Membros apresentam e a Comissão aprova as estratégias nacionais (que, para o período de programação de 2014-2020, consistiram em acordos de parceria) e os PO no prazo de um ano após a aprovação do quadro jurídico.

15. Esta cronologia é importante para evitar a acumulação de atrasos na execução e pressões indevidas para absorver financiamento na parte final do período, possivelmente em detrimento do cumprimento das regras e da obtenção de uma boa relação custo-benefício.

A aprovação tardia do quadro jurídico e dos PO teve repercussões sobre a execução

16. Para o período de 2007-2013, a proposta de regulamento geral por parte da Comissão foi apresentada perto de 30 meses antes do início do período de programação e foi aprovada pelo legislador cerca de 24 meses mais tarde, ou seja, quase seis meses antes do início do período. Para o período de programação de 2014-2020, a proposta de regulamento que estabelece disposições comuns foi apresentada pela Comissão quase 27 meses antes do início do período de programação e foram necessários mais de 26 meses para que o legislador a aprovasse, o que sucedeu apenas duas semanas antes do início do período de programação¹⁸. A **figura 2** apresenta uma visão geral da cronologia do processo legislativo.

17. Em comparação com o período de programação de 2007-2013, o tempo acrescido necessário à aprovação do regulamento que estabelece disposições comuns para 2014-2020 deveu-se aos factos seguintes:

- a proposta legislativa da Comissão foi apresentada três meses mais tarde (em outubro de 2011, comparado com julho de 2004);
- o processo de negociação entre o Conselho e o Parlamento Europeu demorou mais dois meses e meio, devido à necessidade de esperar pela aprovação do Regulamento Financeiro (em outubro de 2012) e do QFP (aprovado apenas em dezembro de 2013) e às negociações resultantes de um novo processo legislativo¹⁹.

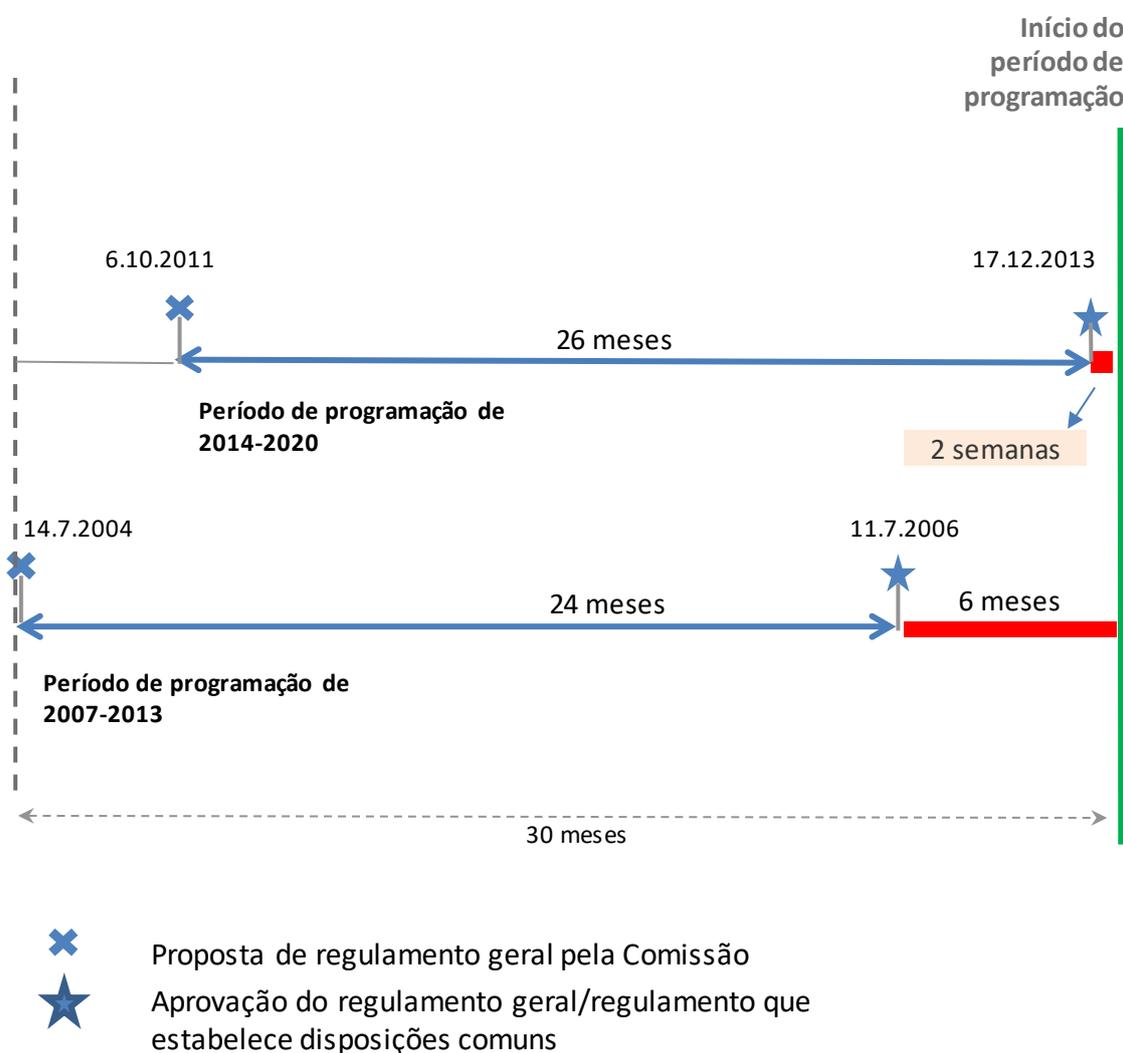
¹⁸ Para o período de programação de 2007-2013, o regulamento geral foi aprovado com recurso ao processo legislativo especial, em que o Conselho era, em princípio, o único legislador e o Parlamento Europeu tinha poderes de intervenção reduzidos. Para o período de 2014-2020, o regulamento que estabelece disposições comuns foi aprovado através do processo legislativo ordinário, em que o Conselho e o Parlamento Europeu tiveram igual papel nas negociações.

¹⁹ Relatório Especial nº 2/2017: "Negociação, pela Comissão, dos acordos de parceria e programas do domínio da coesão para 2014-2020: despesas mais orientadas para as prioridades da Estratégia Europa 2020, mas crescente complexidade das disposições de avaliação do desempenho", pontos 36 e 37.

18. Na sua comunicação sobre o QFP pós-2020²⁰, a Comissão reconheceu que a aprovação tardia do QFP para 2014-2020 atrasou os investimentos no terreno no âmbito de vários domínios de intervenção (incluindo da política de coesão). A Comissão tem incentivado um acordo político antecipado sobre o QFP pós-2020, a fim de proporcionar segurança jurídica e financeira às autoridades nacionais e regionais e permitir que a execução comece assim que o período de programação tenha início.

²⁰ COM(2018) 98 final, de 14 de fevereiro de 2018: "Um quadro financeiro plurianual novo e moderno para a concretização eficaz das prioridades pós-2020 da União Europeia".

Figura 2 – Cronograma da proposta e aprovação do quadro jurídico relativo aos períodos de programação de 2007-2013 e 2014-2020



Fonte: TCE.

19. Nos períodos de programação de 2007-2013 e 2014-2020, não foram aprovados quaisquer PO até ao início do período de programação, respetivamente em 1 de janeiro de 2007 e de 2014. No período de 2007-2013, foram aprovados mais PO até ao final do primeiro ano do período de programação do que no período de 2014-2020 (ver a **caixa 2**). Este facto deve-se principalmente ao atraso na aprovação do pacote legislativo e a

negociações possivelmente mais exigentes para a aprovação de acordos de parceria e de PO do que no período anterior²¹²².

Caixa 2 – PO relativos a 2007-2013 e a 2014-2020 aprovados após o início dos períodos de programação

No período de programação de 2007-2013, 98% dos PO (432 de 440²³) tinham sido apresentados e 95% (416 de 440 PO) tinham sido aprovados pela Comissão à data de 31 de dezembro de 2007. A maioria (91%) foi aprovada entre julho e dezembro de 2007. O tempo médio entre a data de apresentação e a aprovação de um PO foi de cerca de sete meses.

No período de programação de 2014-2020, 95,5% dos PO (371 de 387²⁴) tinham sido apresentados pelos Estados-Membros e apenas 55,8% (216 de 387 PO) tinham sido aprovados pela Comissão à data de 31 de dezembro de 2014. O tempo médio decorrido entre a data de apresentação e a aprovação de um PO foi de cerca de oito meses.

A absorção foi lenta durante os primeiros anos

20. A **figura 3** mostra o padrão anual de despesa no período de programação de 2007-2013. As autorizações no início do período são muito mais elevadas do que os pagamentos, pois os Estados-Membros ainda estavam a aproveitar as autorizações disponíveis do período de programação de 2000-2006, os PO ainda estavam pendentes de aprovação ou os procedimentos de seleção dos projetos ainda não estavam concluídos. No final do período de programação de 2007-2013, com dois anos restantes até ao final do período de

²¹ Relatório Especial do TCE nº 2/2017, pontos 49 e 53-55.

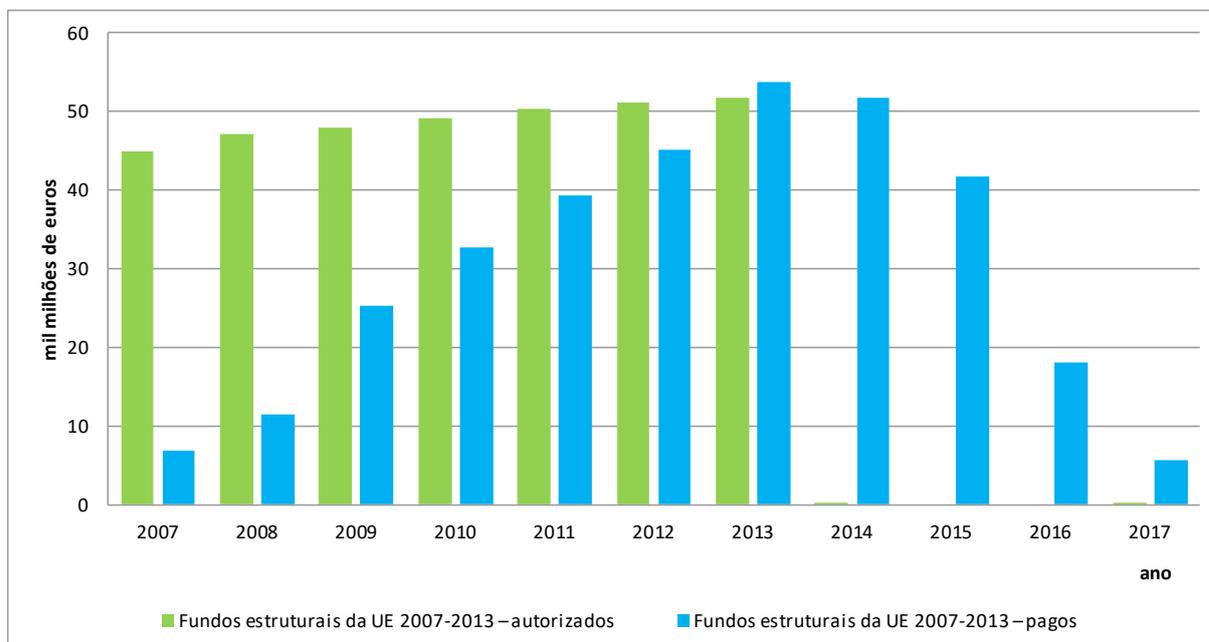
²² A demora nas negociações poderá ter sido causada pelos novos requisitos introduzidos pelo recente quadro jurídico, por problemas informáticos relacionados com o novo sistema eletrónico de intercâmbio de informações e por um processo de aprovação de PO mais complexo por parte da Comissão (ver o Relatório Especial do TCE nº 2/2017, ponto 55).

²³ Estes incluem: 249 PO do FEDER e do FC; 118 PO do FSE; 73 PO da cooperação territorial europeia.

²⁴ Estes incluem: 124 PO do FEDER e do FC; 95 PO do FSE; 92 PO plurifundos; 76 PO da cooperação territorial europeia.

elegibilidade (31 de dezembro de 2015), tinham sido absorvidos pelos pagamentos menos de dois terços das autorizações.

Figura 3 – Padrão de despesa do FEDER, FSE e FC no período de programação de 2007-2013

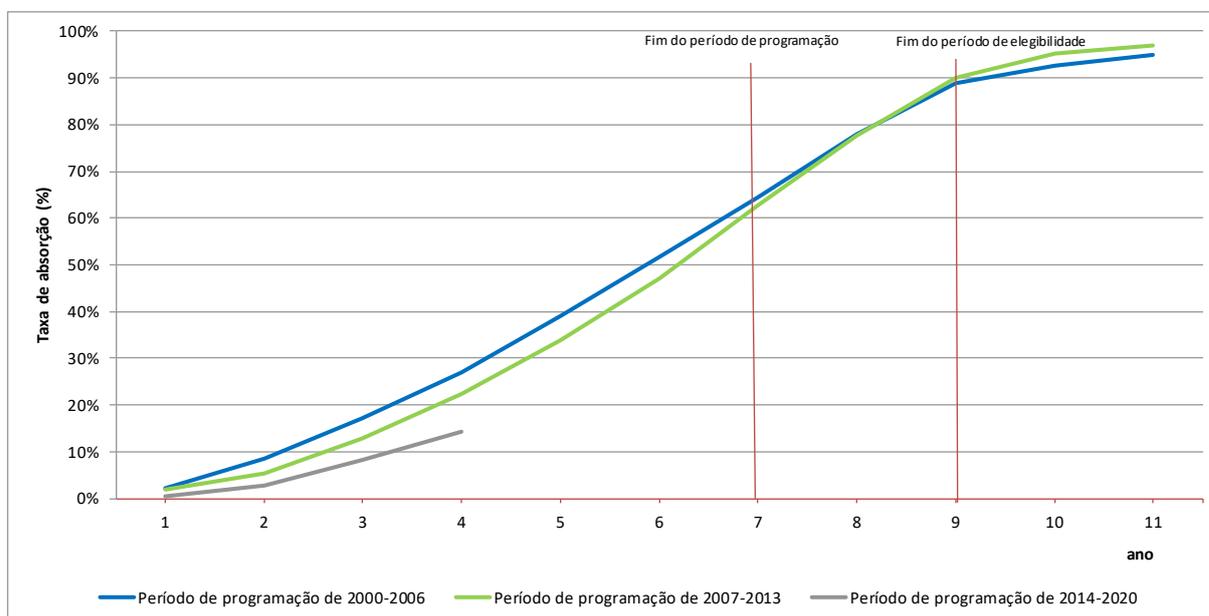


Fonte: TCE, com base nos dados facultados pela Comissão.

21. A comparação dos padrões de absorção nos períodos de programação de 2000-2006 e 2007-2013 revela perfis semelhantes. No período de programação de 2014-2020, a absorção até ao final de 2017 (quarto ano do período) foi mais lenta. A **figura 4** mostra a taxa de absorção cumulativa²⁵ durante estes três períodos de programação, desde o início do período (ano 1) até ao ano em que a declaração de encerramento deve ser apresentada (ano 11).

²⁵ A taxa de absorção é calculada dividindo os pagamentos acumulados pelo total das autorizações finais do FEDER, do FSE e do FC. No período de programação de 2014-2020, a reserva de desempenho não está incluída nas autorizações totais, pois está dependente do resultado da análise de desempenho.

Figura 4 – Taxa de absorção do FEDER, FSE e FC nos períodos de programação de 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

22. Além da aprovação tardia do quadro jurídico e dos PO, o Tribunal identificou pelo menos dois fatores adicionais que levaram à lenta absorção nos primeiros anos do período de programação de 2007-2013 em comparação com o período anterior. Em primeiro lugar, no período de programação de 2000-2006 o período de elegibilidade das despesas e, por arrastamento, o prazo de encerramento foram ambos prorrogados por seis meses (até junho de 2009 e setembro de 2010, respetivamente) para a maioria dos Estados-Membros²⁶. Este prolongamento atrasou a execução do período de programação de 2007-2013, pois os Estados-Membros ainda estavam a utilizar as autorizações disponíveis do período anterior. Em segundo lugar, durante o período de 2000-2006 o pré-financiamento era concedido na

²⁶ Tendo em conta as dificuldades económicas persistentes, o período de elegibilidade de 13 programas gregos e de 18 programas do INTERREG III foi prorrogado até 31 de dezembro de 2009, passando os prazos de apresentação para 31 de março de 2011. Na sequência do sismo em Abruzzo, o programa operacional regional e o INTERREG III A Italia-Adriatico foram prorrogados até 30 de junho de 2010, com prazo de apresentação de 30 de setembro de 2011.

totalidade após a concretização da primeira autorização²⁷, enquanto no período de 2007-2013 o mesmo era escalonado entre 2007 e 2009.

23. O TCE já anteriormente apontou o risco de os atrasos na execução orçamental do período de 2014-2020 poderem vir a ser superiores aos do período de 2007-2013²⁸. No final de 2016 (três anos após o início do período de programação), apenas tinham sido designados 77% das autoridades relativas aos PO do FEDER, do FSE e do FC. Este facto agravou o início já de si lento (ver os **pontos 16 e 19** e a **caixa 2**), uma vez que, embora as autoridades dos Estados-Membros possam lançar convites à apresentação de propostas e seleccionar projetos, não podem apresentar declarações de despesas à Comissão antes de serem nomeadas. Em maio de 2018, o processo de designação estava quase concluído.

24. Em 1 de março de 2018, as primeiras, segundas e terceiras contas definitivas apresentadas pelos Estados-Membros indicavam despesas acumuladas que apenas representavam cerca de 5% do orçamento atribuído a todo o período de programação²⁹.

25. A Comissão informou que o ritmo de seleção de projetos no período de programação de 2014-2020 teve um arranque lento. No entanto, em julho de 2017 tinha conseguido alcançar os mesmos níveis que no período anterior³⁰ e, a partir dessa data, a Comissão prevê que as taxas de execução sejam aproximadas às do período de programação de 2007-2013. Porém, dadas as dificuldades de absorção no período de programação de 2007-2013 e o

²⁷ Este montante representava 7% da contribuição dos fundos. Artigo 32º do Regulamento (CE) nº 1260/1999 do Conselho, de 21 de junho de 1999, que estabelece disposições gerais sobre os Fundos estruturais (JO L 161 de 26.6.1999, p. 1).

²⁸ Ver os relatórios anuais do Tribunal de 2015 e 2016, capítulo 6 – "Coesão económica, social e territorial".

²⁹ As terceiras contas definitivas, abrangendo o período entre 1 de julho de 2016 e 30 de junho de 2017, estavam sujeitas à análise e aceitação pela Comissão, a concluir até 31 de maio de 2018. Como tal, as despesas acumuladas poderão variar.

³⁰ "A minha região, a minha Europa, o nosso futuro – Sétimo relatório sobre a coesão económica, social e territorial", Comissão Europeia, setembro de 2017, p. 177.

início mais lento do período de 2014-2020, é provável que as mesmas dificuldades de absorção venham também a ocorrer neste último.

26. O Tribunal observou que, em nove Estados-Membros³¹, as autorizações por liquidar dos FEEL no período de 2014-2020 representavam, no final de 2016, mais de 15% das despesas das administrações públicas nesse ano. Tendo em conta o importante volume das dotações de autorização ainda disponíveis no âmbito do QFP 2014-2020, para os Estados-Membros onde os FEEL representam uma percentagem significativa das despesas das administrações públicas poderá constituir um desafio identificar projetos de elevada qualidade em número suficiente para utilizar o financiamento disponível ou para disponibilizar cofinanciamento³².

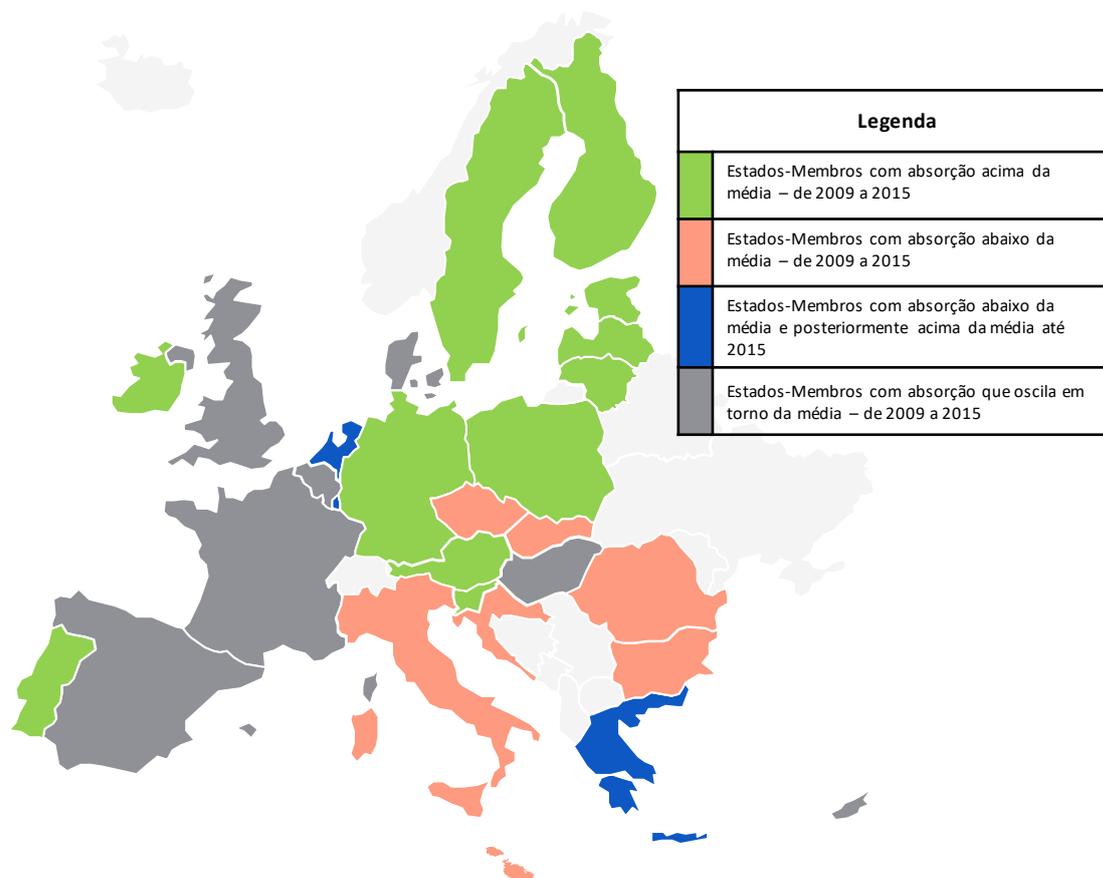
No período de programação de 2007-2013, os padrões de absorção variaram entre os Estados-Membros e alguns não conseguiram utilizar todo o financiamento disponível

27. A análise do Tribunal sobre a absorção pelos Estados-Membros no período de programação de 2007-2013 revela que alguns deles absorveram os fundos mais rapidamente do que outros. Não obstante, o Tribunal salienta que a absorção é um meio para atingir objetivos e resultados, e não um fim em si mesma. A ***figura 5*** mostra as disparidades na taxa de absorção entre os Estados-Membros.

³¹ Bulgária, Estónia, Croácia, Letónia, Lituânia, Hungria, Polónia, Roménia e Eslováquia.

³² Ver relatório anual do Tribunal de 2016, capítulo 2 – "Gestão orçamental e financeira", pontos 2.24-2.25.

Figura 5 – Taxa de absorção do FEDER, FSE e FC no período de programação de 2007-2013 por Estado-Membro em comparação com a média da UE



Nota: ao considerar o padrão de absorção dos Estados-Membros no período de programação de 2007-2013, foram tidos em conta os pagamentos realizados entre 2009 e 2015. Os realizados em 2007 e 2008 não foram incluídos, pois trata-se quase exclusivamente de pagamentos de pré-financiamento. Foram incluídos os pagamentos realizados em 2014 e 2015, com base na regra "N+2".

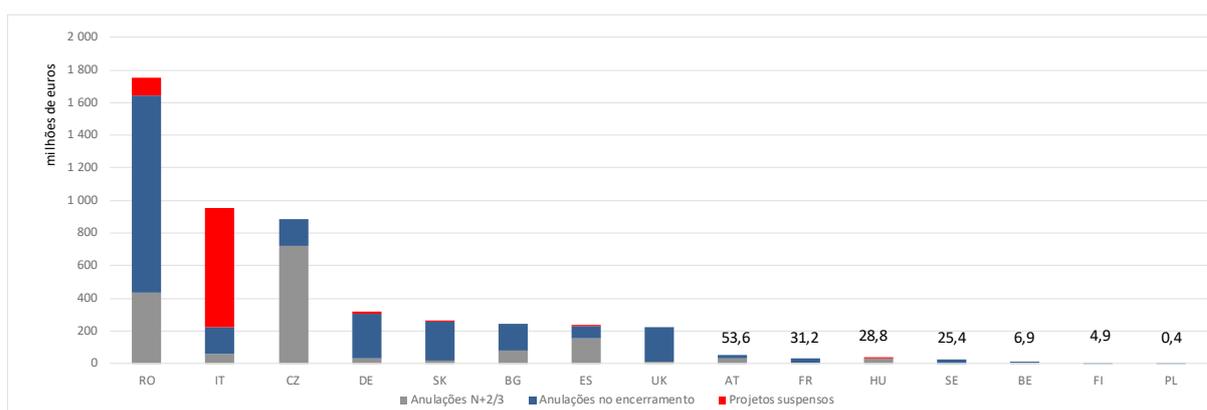
Fonte: TCE, com base nos dados da Comissão referentes a fevereiro de 2018.

28. Com base nas informações disponibilizadas pela Comissão, no início de 2018 a taxa de absorção média na UE era de 97,2%³³. Alguns Estados-Membros não conseguiram utilizar o

³³ A taxa de absorção é calculada dividindo os pagamentos acumulados (332,9 mil milhões de euros) pelo total das autorizações do FEDER, do FC e do FSE (342,5 mil milhões de euros). Este valor é provisório, pois os pedidos de pagamento final ainda estão em processo de apuramento, o que irá influenciar o montante dos pagamentos acumulados.

financiamento disponível no prazo estipulado (regra N+2/3) ou não tinham despesas elegíveis suficientes para pedir o pagamento de todos os fundos atribuídos quando do encerramento (ver a **figura 6**). As informações da Comissão indicam que, no final de 2017, o financiamento não utilizado se elevava a 4,4 mil milhões de euros³⁴. O montante total dos projetos suspensos por serem alvo de processos administrativos ou judiciais era de cerca de 853,8 milhões de euros, dependendo a sua absorção pelo Estado-Membro do desfecho dos processos³⁵. A taxa de absorção final e o valor total do financiamento não utilizado só poderão ser confirmados após o encerramento de todos os PO e da determinação de todas as correções financeiras e recuperações.

Figura 6 – Financiamento não utilizado e projetos suspensos no período de programação de 2007-2013 (em milhões de euros)



Nota: o quadro supra não inclui as anulações de autorizações relativas aos PO da cooperação territorial europeia, num montante de 229,4 milhões de euros.

Fonte: TCE, com base nos dados facultados pela Comissão.

A ação da Comissão para dar resposta às dificuldades de absorção foi tardia mas, mesmo assim, as suas medidas tiveram impacto sobre a absorção

29. A Comissão deve acompanhar com regularidade a execução orçamental e tomar as medidas adequadas quando são identificados atrasos de execução. Além disso, deverá tirar

³⁴ FEDER/FC: 3,5 mil milhões de euros; FSE: 0,9 mil milhões de euros.

³⁵ FEDER/FC: 743,5 milhões de euros; FSE: 110,3 milhões de euros.

partido dos ensinamentos retirados dos anteriores períodos de programação, a fim de melhorar a execução dos fundos.

A Comissão acompanhou regularmente a execução orçamental

30. A Comissão dispõe de várias fontes de informação para acompanhar a execução dos fundos da UE nos Estados-Membros. Para o período de programação de 2007-2013, a autoridade de gestão elaborou e apresentou à Comissão relatórios anuais de execução para cada PO até 30 de junho do ano posterior, começando em junho de 2008³⁶.

31. O regulamento geral define as informações a incluir nesses relatórios, nomeadamente dados sobre a execução financeira, os progressos realizados para atingir o objetivo fixado e eventuais problemas significativos encontrados e medidas de atenuação associadas. As informações contidas nos referidos relatórios são complementadas pelas declarações das despesas elegíveis, tendo os Estados-Membros apresentado ainda semestralmente previsões sobre os pedidos de pagamento. A Comissão obteve informações adicionais durante as reuniões do comité de acompanhamento (duas vezes por ano, em média), reuniões de análise anuais e reuniões técnicas.

32. A DG EMPL e a DG REGIO acompanharam regularmente a execução financeira dos programas pelos Estados-Membros, designadamente através de um relatório mensal de execução orçamental sobre todos os Estados-Membros e PO. O acompanhamento era feito ao nível da UE, dos Estados-Membros e dos programas. Na parte final do período de programação de 2007-2013, a Comissão reforçou o seu acompanhamento, seguindo regularmente a execução do plano de gestão anual interno das DG.

Alguns Estados-Membros tomaram medidas para dar resposta às dificuldades de absorção numa fase relativamente precoce, mas o problema manteve-se

33. Alguns dos Estados-Membros visitados tinham identificado dificuldades na execução dos fundos estruturais numa fase relativamente precoce do período de programação, tendo

³⁶ Artigo 67º do Regulamento (CE) nº 1083/2006.

elaborado planos de ação ou tomado medidas para lhes dar resposta. Por exemplo, em Itália, na Roménia e na República Checa, foram elaborados planos de ação logo em 2011. No final de 2014, quando restava um ano para utilizar o financiamento disponível, a taxa de absorção do FEDER, FSE e FC era de cerca de 77% para a UE-28. No caso de Itália, da Roménia e da República Checa, bem como da Eslováquia e da Bulgária, a taxa de absorção estava muito abaixo deste nível, concretamente entre 61% e 68%, ao passo que, no caso da Croácia³⁷, a taxa de absorção era de cerca de 46%.

Embora o grupo de trabalho para a melhoria da execução tenha sido criado tardiamente, os seus resultados foram significativos

34. Em novembro de 2014, ou seja, 11 meses após o final do período de programação, a Comissão criou³⁸ o grupo de trabalho para a melhoria da execução. Este grupo de trabalho foi concebido para apoiar os Estados-Membros que estavam a braços com dificuldades de execução dos seus PO quanto à utilização do financiamento remanescente do período de 2007-2013.

35. O grupo de trabalho, onde estavam representados funcionários da DG REGIO³⁹, apoiou os Estados-Membros cuja taxa de absorção global era inferior à média da UE (Bulgária, Roménia, República Checa, Eslováquia, Itália e Croácia⁴⁰). Além disso, deu ainda assistência à Hungria, que estava em risco de perder financiamento em 2014 em consequência de anulações de autorizações automáticas apesar de ter um nível de absorção próximo da

³⁷ A Croácia aderiu à UE em julho de 2013 e o seu período de elegibilidade prolongou-se até 31 de dezembro de 2016.

³⁸ Comunicado de imprensa MEMO/15/4654 de 24.3.2015.

³⁹ A DG EMPL facultou informações à DG REGIO mediante uma avaliação dos sistemas de gestão do FSE, tendo sido mantida a par do trabalho realizado e participado em missões aos Estados-Membros.

⁴⁰ O grupo de trabalho apoiou também a Eslovénia, dado que a taxa de absorção da parte relativa ao Fundo de Coesão inscrita no PO para o ambiente e infraestruturas de transporte era significativamente inferior à média da UE.

média da UE. No total, o grupo de trabalho concentrou-se em 38 PO do FEDER e do FC. A **caixa 3** apresenta um resumo do trabalho por ele realizado.

Caixa 3 – O grupo de trabalho para a melhoria da execução

O grupo de trabalho para a melhoria da execução foi responsável pela elaboração de planos de ação (ou pela revisão dos planos já em vigor, se existentes) junto de cada um dos Estados-Membros em causa, a fim de melhorar a execução. Para o efeito, identificou medidas permitidas pelo quadro jurídico que poderiam contribuir para aumentar a absorção (os pontos 41 a 78 apresentam uma descrição pormenorizada das medidas mais relevantes utilizadas pelos Estados-Membros). O grupo de trabalho organizou ainda reuniões técnicas com as autoridades nacionais para fazer o acompanhamento da execução dos planos de ação, bem como seminários sobre temas específicos (como o encerramento ou grandes projetos, entre outros) a fim de permitir a partilha de boas práticas e a melhoria das capacidades administrativas.

36. O exame realizado pelo TCE aos documentos técnicos⁴¹ facultados pelo grupo de trabalho aos Estados-Membros confirmou que abordavam a absorção e os riscos relativos à legalidade e regularidade. No entanto, estes documentos não tiveram em consideração como gastar bem os fundos ou como obter melhores realizações e alcançar bons resultados.

37. O grupo de trabalho acompanhou os progressos realizados pelos Estados-Membros sobre as medidas acordadas. Todavia, o modo como os Estados-Membros comunicaram os seus resultados tornou difícil formar uma visão geral de todas as medidas utilizadas e do impacto de cada uma sobre a absorção.

38. Não obstante, no decurso de um ano a taxa de absorção na UE-28 aumentou de cerca de 77% (dezembro de 2014) para quase 90% (dezembro de 2015). A taxa de absorção nos Estados-Membros apoiados pelo grupo de trabalho aumentou significativamente, em alguns casos em mais de 20 pontos percentuais (ver o **quadro 1**).

⁴¹ Os tópicos abrangidos foram: projetos retroativos, faseamento, erros na contratação pública, adiantamentos contratuais e apresentação e aprovação de grandes projetos.

Quadro 1 – Aumento da taxa de absorção nos Estados-Membros apoiados pelo grupo de trabalho para a melhoria da execução

Estado-Membro	Taxa de absorção Dezembro de 2014 (%)	Taxa de absorção Dezembro de 2015 (%)	Aumento da absorção (%)
República Checa	64,4	85,3	20,9
Eslováquia	61,7	87,60	25,9
Bulgária	68,0	87,5	19,5
Itália	63,8	79,9	16,1
Hungria	76,1	88,4	12,3
Roménia	62,1	77,0	14,9

Nota: A Eslovénia e a Croácia não estão incluídas no quadro, dado que a sua situação não era comparável à dos outros Estados-Membros (ver as notas de rodapé 37 e 40).

39. Os Estados-Membros visitados declararam que tinham considerado o grupo de trabalho útil, dada a orientação técnica e assistência prestadas, sobretudo no faseamento de grandes projetos (ver os **pontos 60 a 62**). Indicaram também que o grupo tinha criado um fórum formal para lidar com os problemas de execução e agilizado o intercâmbio de conhecimentos. A República Checa e a Hungria eram da opinião de que tinha sido criado demasiado tarde, uma vez que estes dois Estados-Membros já tinham começado a tomar medidas para aumentar a absorção.

40. O grupo de trabalho cessou funções no final de 2015. A Comissão considerou que a abordagem e o método seguidos pelo grupo de trabalho foram eficazes e, por isso, prolongou-os mediante a criação de uma unidade permanente, designada Unidade Implementação Melhor, para apoiar a execução durante o período de programação de 2014-2020.

A absorção foi impulsionada por várias medidas, mas estas careceram de ênfase nos resultados

41. O Tribunal analisou as principais medidas aplicadas pelos Estados-Membros e os seus efeitos sobre o aumento da absorção, bem como o seu impacto no desempenho e o cumprimento das regras de elegibilidade.

42. O financiamento da UE colocado à disposição dos Estados-Membros deve ser utilizado na íntegra e da melhor forma possível, com vista à realização dos objetivos dos PO. Para o efeito, os Estados-Membros devem utilizar as medidas autorizadas pelo regulamento tendo devidamente em conta a relação custo-benefício e a regularidade das despesas.

A reprogramação foi um instrumento eficaz para otimizar a absorção mas levou a alterações significativas dos planos iniciais, suscitando riscos para a relação custo-benefício

43. A revisão (ou reprogramação) dos PO é uma ferramenta importante para otimizar a absorção e evitar a anulação de autorizações, isto é, a não utilização dos fundos. Além disso, confere flexibilidade aos Estados-Membros para se adaptarem à alteração das circunstâncias no terreno. Foi frequentemente utilizada durante o período de programação de 2007-2013, tendo levado a alterações significativas em relação ao plano de financiamento inicial. Porém, o Tribunal constatou igualmente alguns riscos para a relação custo-benefício associados à utilização da reprogramação (ver os **pontos 53 e 55**).

44. Os principais métodos de reprogramação são a transferência de fundos entre PO e prioridades (incluindo introduzir novas prioridades ou eliminar algumas já existentes), a redefinição das taxas de cofinanciamento e a alteração das componentes pública e privada da contribuição nacional.

45. Os pontos seguintes (**pontos 46 a 59**) abordam a alteração do quadro regulamentar a fim de facilitar a reprogramação, analisam o impacto desta sobre o planeamento inicial e ilustram a utilização de cada um destes métodos de reprogramação a partir da amostra de 20 PO constituída pelo Tribunal.

A revisão dos PO foi facilitada por uma alteração do regulamento

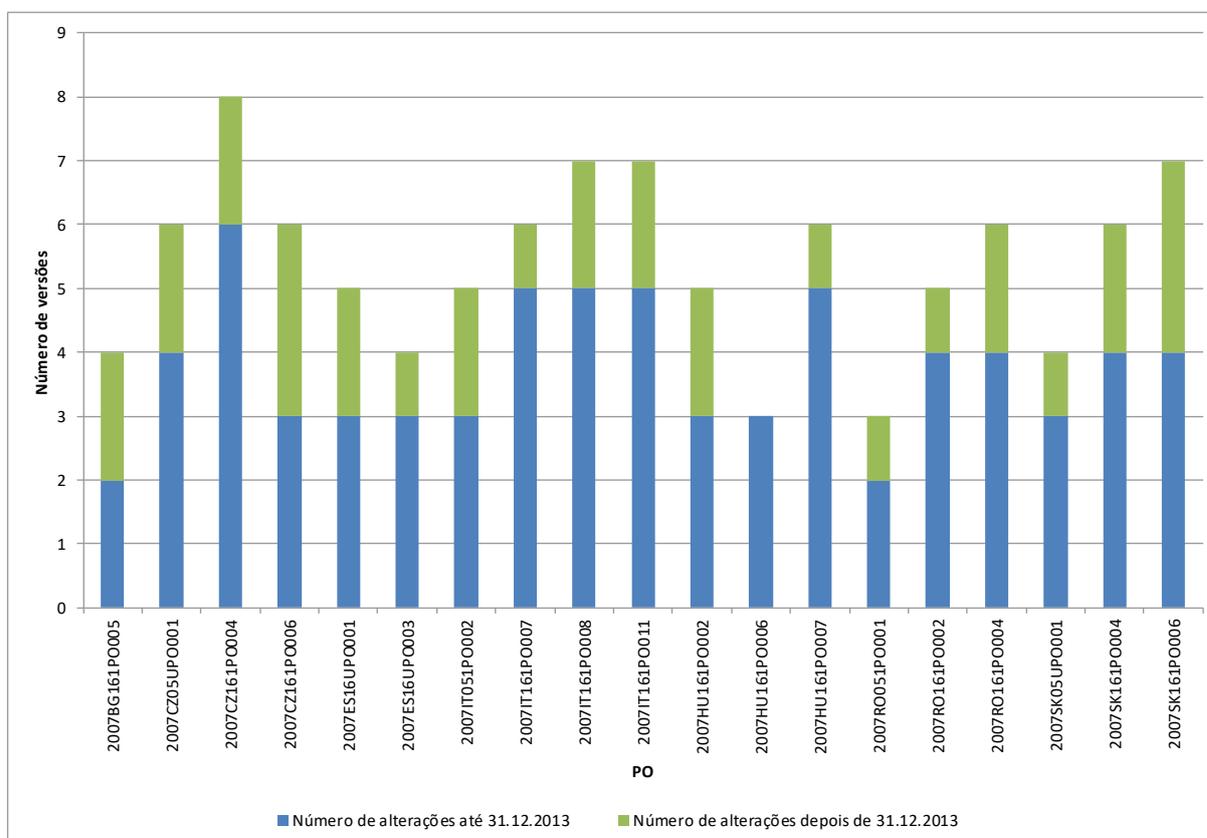
46. Os PO podem ser revistos por iniciativa dos Estados-Membros ou da Comissão, com o acordo do Estado-Membro. As condições destas revisões, nos termos do artigo 33º do regulamento geral, têm um âmbito muito abrangente e dão aos Estados-Membros uma considerável margem de manobra. É possível rever um PO no caso de: alterações socioeconómicas significativas, alterações importantes nas prioridades regionais, nacionais

ou da UE, uma avaliação que indique um desvio considerável em relação aos objetivos inicialmente fixados ou na sequência de dificuldades de execução. A Comissão aprova ou recusa a revisão do PO no prazo de três meses a contar da sua apresentação formal pelo Estado-Membro. Inicialmente, a revisão obrigava este último a realizar uma avaliação, mas a regra foi aliviada em 2010, passando o Estado-Membro a ter de apresentar uma análise justificativa da revisão do PO e do impacto esperado. Esta alteração ao regulamento geral visou facilitar a adaptação dos PO⁴².

A frequente revisão dos PO coloca a programação em causa

47. Durante o período de programação de 2007-2013, os Estados-Membros utilizaram a reprogramação com frequência. Dentro da amostra do TCE, 19 de 20 PO foram reprogramados várias vezes durante este período, por vezes mais de uma vez no decurso do mesmo ano. Em 8 dos 20 PO examinados, o Tribunal constatou ainda intervalos entre dois casos de reprogramação inferiores a cinco meses. Por exemplo, um PO do FEDER da República Checa, "Empresas e Inovações", teve oito versões diferentes, duas das quais foram apresentadas em 2013 e outras duas em 2015. A ***figura 7*** apresenta uma visão geral do número de versões de cada PO durante o período de programação de 2007-2013.

⁴² Considerando 6 e artigo 48º, nº 3, do Regulamento (UE) nº 539/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de junho de 2010, que altera o Regulamento (CE) nº 1083/2006 do Conselho que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão no que respeita à simplificação de certos requisitos e no que diz respeito a determinadas disposições referentes à gestão financeira (JO L 158 de 24.6.2010, p. 1).

Figura 7 – Número de versões apresentadas por PO

Fonte: TCE.

48. A reprogramação permite aos Estados-Membros ajustar as operações em função de alterações das circunstâncias no terreno e de mudanças nas políticas da UE. Apesar disso, a grande frequência com que é feita põe em causa a qualidade das análises subjacentes ao processo de programação (por exemplo, a análise das necessidades inicial e a avaliação *ex ante*) e às revisões subsequentes.

A reprogramação levou a alterações significativas na dotação financeira dos eixos prioritários que nem sempre foram tomadas em consideração nos valores-alvo dos indicadores de desempenho

49. Um tipo frequente de reprogramação dos PO é a transferência de uma dotação financeira entre PO ou entre eixos prioritários dentro de um PO. Esta alteração permite aos Estados-Membros transferir fundos para medidas em que existe maior procura de financiamento ou a execução é mais fácil. Em geral, uma alteração significativa na dotação financeira requer uma revisão correspondente nos indicadores de resultados e valores-alvo,

de modo a poder aferir se os fundos investidos permitiram obter uma boa relação custo-benefício.

50. Em 9 dos 20 PO incluídos na amostra do Tribunal, foram realizadas transferências de fundos de ou para outros PO. Na maioria deles (oito destes nove), a transferência foi inferior a 10% da contribuição inicial da UE para o PO. No entanto, no caso de um PO da Eslováquia, "Competitividade e Crescimento Económico", a contribuição da UE para o mesmo aumentou 25,4%.

51. Os Estados-Membros também transferiram financiamento entre eixos prioritários, o que resultou por vezes em alterações significativas dos montantes inicialmente programados (ver a **caixa 4**).

Caixa 4 – Transferências significativas de contribuições da UE entre eixos prioritários

Num PO do FEDER da República Checa, "Empresas e Inovações", o financiamento da Prioridade 3.2 – "Desenvolvimento de Empresas" foi aumentado em 52,2% (de 663 milhões para mais de 1 000 milhões de euros) e o da Prioridade 3.4 – "Inovação" em 35,8% (de 680,1 milhões para 923,7 milhões de euros), a fim de acelerar a absorção.

Num PO do FEDER de Itália, "Sicília", o financiamento da Prioridade 6 – "Desenvolvimento Urbano Sustentável" aumentou 17,5% (de 539,5 milhões de euros para 634 milhões de euros) para impulsionar a velocidade de absorção.

52. Num PO da Hungria, as alterações na dotação financeira não levaram à alteração do valor-alvo do indicador de desempenho (ver a **caixa 5**).

Caixa 5 – Transferências significativas da contribuição da UE entre eixos prioritários sem uma modificação proporcional no valor-alvo do indicador de desempenho

O PO do FEDER da Hungria "Ambiente e Energia" foi revisto quatro vezes. Em 2012, foi realizada uma transferência a partir de outro PO e, em 2013, 2015 e 2016, foram feitas transferências entre eixos prioritários. Os fundos foram reatribuídos a prioridades em que os projetos podiam ser executados mais rapidamente, levando a um aumento da contribuição da UE para a Prioridade 5 – "Utilização Eficiente da Energia" de 390% (de 131,2 para 642,6 milhões de euros). Ao mesmo tempo, o valor-alvo do indicador relativo à "poupança de recursos através da eficiência energética" foi reduzido em 2012 para menos de um terço, de 11 para 2,7 petajoules por ano, mas não foi revisto quando da atribuição de financiamento adicional ao eixo prioritário.

53. Os exemplos supra demonstram que a ênfase na absorção e no rápido desembolso dos fundos da UE representa um risco para a obtenção de melhores resultados.

O aumento da taxa de cofinanciamento da UE reforça a absorção mas reduz o valor que é possível retirar dos fundos da União

54. O aumento da taxa de cofinanciamento da UE ajuda os Estados-Membros a impulsionar a taxa de absorção e reduz o montante dos fundos em risco de anulação de autorização. Desta forma, um Estado-Membro pode ser reembolsado à taxa revista em relação a todas as despesas anteriormente declaradas. O aumento da taxa de cofinanciamento permite uma absorção imediata e rápida dos fundos com efeitos retroativos.

55. O aumento da taxa de cofinanciamento atenua a pressão sobre o orçamento nacional ao reduzir a contribuição do Estado-Membro para o PO inicialmente prevista, mas diminui o valor global do deste último. Em consequência, a dimensão (número ou volume) das intervenções reduz-se também, a não ser que os Estados-Membros continuem a investir o montante inicialmente previsto a nível nacional. Daqui resulta um potencial impacto negativo sobre os objetivos e resultados que é possível atingir pelos PO, o que por sua vez afeta o valor que se consegue retirar dos fundos da UE despendidos.

56. Mais de metade dos PO constantes da amostra do TCE (11 em 20) foi programada desde o início com a taxa de cofinanciamento da UE máxima estabelecida no regulamento⁴³ e, em oito outros PO, a taxa de cofinanciamento foi aumentada durante o período. O **quadro 2** mostra o aumento das taxas de cofinanciamento da UE e a diminuição das contribuições nacionais. Nos oito PO referidos, o montante total da diminuição das contribuições nacionais eleva-se a 4,8 mil milhões de euros.

Quadro 2 – Diminuição das contribuições nacionais devida ao aumento da taxa de cofinanciamento

Estado-Membro	Programa Operacional	Taxa de cofinanciamento da UE inicial (em %)	Taxa de cofinanciamento da UE revista (em %)	Diminuição da contribuição nacional (em milhões de euros)
Roménia	Ambiente	80	85	302,1
Bulgária	Ambiente	81	85	75,5
Espanha	Investigação, Desenvolvimento e Inovação (I&D&I) para e por Empresas – Fundo Tecnológico	67	75	356,8
	Economia Baseada no Conhecimento	70	80	259,0
Itália	Calábria, FSE	50	75	286,8
	Segurança para o Desenvolvimento	50	75	386,0
	Calábria	50	75	999,4
	Sicília	50	75	2 179,8
	Total			4 845,4

Nota: A taxa máxima de cofinanciamento da UE prevista pela regulamentação é de 85% para a Bulgária e a Roménia, 80% para Espanha e 75% para Itália.

Fonte: TCE.

Os Estados-Membros introduziram contribuições privadas para aumentar as taxas de absorção, o que também originou reduções nas intervenções

57. A parte do cofinanciamento nacional que compete aos Estados-Membros pode ser realizada apenas através de uma contribuição pública nacional ou incluir ainda uma

⁴³ Anexo III do Regulamento (CE) nº 1083/2006.

contribuição privada. Neste último caso, o plano de financiamento do PO⁴⁴ tem em conta o financiamento disponibilizado pelos beneficiários das subvenções do setor privado.

58. O aumento das contribuições privadas pode ajudar a absorver mais rapidamente o financiamento, pois estas complementam a despesa pública nacional a reembolsar como parte do cofinanciamento da UE e/ou substituem a contribuição pública nacional necessária para corresponder a esse cofinanciamento. O efeito é imediato e tem um impacto único positivo na absorção dos fundos da União, graças ao aumento do montante de despesas elegíveis disponível para reembolso. Porém, como parte da contribuição privada diz respeito a despesas que teriam sido realizadas independentemente da contribuição pública, a substituição desta última pela privada reduz o investimento global dos Estados-Membros. Conforme referido supra (ver o **ponto 55**), este fenómeno reduz a dimensão das intervenções que visam alcançar os objetivos da política de coesão.

59. No início do período de programação, nenhum dos 20 PO constantes da amostra do Tribunal incluía uma componente privada nos planos de financiamento. No final do período, cinco PO tinham introduzido uma contribuição privada, reduzindo assim, ao mesmo tempo, a contribuição pública nacional. O **quadro 3** mostra as contribuições privadas introduzidas e as contribuições da UE que teoricamente poderiam ser dessa forma geradas.

⁴⁴ Artigo 37º, alínea e), do Regulamento (CE) nº 1083/2006.

Quadro 3 – Contribuições privadas em substituição das contribuições públicas e contribuições teóricas da UE assim geradas

Estado-Membro	PO	Contribuição privada introduzida (milhões de euros)	Taxa de cofinanciamento (%)	Contribuição teórica da UE gerada pelas contribuições privadas (milhões de euros)
Espanha	Investigação, Desenvolvimento e Inovação (I&D&I) para e por Empresas – Fundo Tecnológico	500,5	75	375,4
República Checa	Empresas e Inovações	472,5	85	401,6
	Ambiente	97,2	85	82,7
Hungria	Ambiente e energia	85,1	85	72,3
	Hungria Setentrional	54,2	85	46,0

Nota: As contribuições teóricas da UE geradas pela inclusão das despesas privadas são calculadas aplicando a taxa de cofinanciamento da UE às contribuições privadas. As contribuições finais geradas por essas despesas privadas só serão conhecidas quando do encerramento.

Fonte: TCE, com base nos dados facultados pela Comissão.

O faseamento dos projetos reduz o risco de anulação de autorizações se os projetos não estiverem concluídos no momento do encerramento

60. O quadro regulamentar de 2007-2013 permitia a execução de grandes projetos⁴⁵ ao longo de dois períodos de programação, isto é, a sua divisão em duas fases, entre os

⁴⁵ Os grandes projetos englobam um conjunto de obras, atividades ou serviços economicamente indivisíveis com uma função técnica precisa e objetivos claramente identificados, com um custo total superior a 50 milhões de euros ou a 75 milhões de euros no caso de projetos de transportes. É necessária a aprovação da Comissão a nível de cada projeto.

períodos de programação de 2007-2013 e 2014-2020⁴⁶. Apesar de o regulamento geral apenas prever o faseamento de grandes projetos, as orientações da Comissão sobre o encerramento foram mais longe, alargando este princípio a projetos de menor dimensão com um valor de pelo menos 5 milhões de euros⁴⁷.

61. A vantagem do faseamento é a redução do risco de que grandes projetos em curso que não estejam em funcionamento até 31 de março de 2017 (ou seja, até à data de apresentação dos documentos de encerramento) ou, o mais tardar, até 31 de março de 2019⁴⁸ sejam considerados inelegíveis e o correspondente financiamento da UE não seja utilizado. Na amostra do Tribunal, 9 de 14 PO⁴⁹ optaram por fasear grandes projetos ou outros de valor superior a 5 milhões de euros. A utilização do faseamento reduziu o risco de o cofinanciamento da UE relativo a estes projetos, no montante de 4,5 mil milhões de euros (3,8 mil milhões de euros em grandes projetos e 0,7 mil milhões de euros noutros projetos de valor superior a 5 milhões de euros), não ser utilizado no período de programação de 2007-2013.

62. Embora o faseamento seja benéfico para a absorção e seja o reconhecimento de que a execução dos projetos em curso não acaba no final do programa, uma recente auditoria revelou que é mais complexo e restritivo na coesão do que na política de desenvolvimento rural, apesar de os domínios de intervenção serem muito semelhantes⁵⁰.

⁴⁶ Artigo 40º, alínea d), do Regulamento (CE) nº 1083/2006.

⁴⁷ Decisão C(2015) 2771 final.

⁴⁸ Decisão C(2015) 2771 final.

⁴⁹ Dentro da amostra do Tribunal, 14 dos 20 PO tinham grandes projetos ou outros de valor superior a 5 milhões de euros.

⁵⁰ Relatório Especial nº 36/2016, "Avaliação das modalidades de encerramento dos programas de coesão e de desenvolvimento rural no período de 2007-2013", quadro 5.

Os projetos retroativos foram utilizados para absorver financiamento da UE, mas representam um risco considerável de efeito de inércia

63. Os projetos ou operações retroativos são os que incorreram em despesas ou foram concluídos antes de o cofinanciamento da UE ser formalmente pedido ou atribuído, ou seja, que são financiados de forma retroativa. Constituem outro meio de absorção de financiamento, mediante a criação de novas despesas ou a substituição de despesas inelegíveis.

64. Os projetos retroativos acarretam riscos claros quanto à relação custo-benefício, pois são frequentemente selecionados, iniciados ou realizados sem terem sido expressamente associados aos objetivos de um programa ou a requisitos legais específicos associados à assistência da UE. Nas suas orientações sobre assistência da UE retroativa⁵¹, a Comissão desencoraja a sua utilização, dado que implica um elevado risco de incumprimento das regras nacionais e da União aplicáveis.

65. Acresce que, como os projetos retroativos foram já executados com financiamento nacional, há dúvidas quanto ao valor acrescentado da utilização de fundos da UE para os cofinanciar. Esta situação coloca também um risco de efeito de inércia, tendo em conta que estes projetos teriam sido executados mesmo sem o financiamento da União.

66. Dos quatro Estados-Membros visitados pelo Tribunal, três (Itália, Hungria e Roménia) afirmaram ter utilizado projetos retroativos (ver a **caixa 6**).

Caixa 6 – Utilização de despesas e projetos retroativos

A autoridade de gestão do PO italiano "Sicília" referiu que, em 2014, o custo total elegível relativo a projetos retroativos tinha sido de 437,3 milhões de euros e que, em 2015, estimava que essas despesas pudessem representar 250 milhões de euros.

⁵¹ COCOF 12/0050/01.

No caso de dois PO da Hungria, "Transportes" e "Ambiente e Energia", as autoridades nacionais referiram que os projetos retroativos identificados representaram custos elegíveis totais de, respetivamente, 195,1 milhões de euros e 74,5 milhões de euros.

Em relação ao PO da Roménia "Recursos Humanos e Desenvolvimento", as autoridades nacionais referiram ter identificado sete projetos retroativos, com um custo elegível total de 166,7 milhões de euros. Para os financiar, foi transferido um total de 110 milhões de euros a partir de alguns eixos prioritários para o eixo prioritário em que estes projetos poderiam ser integrados.

67. Os Estados-Membros não são obrigados a comunicar à Comissão as despesas declaradas retroativamente. Em consequência, a Comissão não tem conhecimento do seu volume e impacto financeiro, apesar dos riscos evidentes desse financiamento. O trabalho elaborado pelo Tribunal para a declaração de fiabilidade mostra que muitos Estados-Membros recorrem a despesas retroativas e que o cofinanciamento atribuído pela UE a projetos retroativos deverá ser significativo no período de 2007-2013.

68. No âmbito do trabalho do Tribunal para o Relatório Anual de 2015, foram constatados erros relativos a despesas em projetos retroativos (ver a **caixa 7**). Num relatório anterior, o Tribunal afirmou que tais projetos são mais propensos a erros do que os selecionados da forma normal⁵².

Caixa 7 – Despesas inelegíveis realizadas por projetos retroativos

Um projeto italiano para melhorar o sistema de esgotos num município foi aprovado e financiado com recursos nacionais. As despesas do mesmo, num montante de 2,5 milhões de euros, foram posteriormente inscritas no PO "Campânia" a título de projeto para cofinanciamento retroativo.

Durante a presente auditoria, o Tribunal identificou uma alteração no âmbito de um contrato público, levando à violação das disposições aplicáveis. Em consequência, cerca de 30% das despesas declaradas eram consideradas inelegíveis e não deveriam ter sido declaradas para cofinanciamento.

⁵² Ponto 6.19 do Relatório Anual de 2008, capítulo 6 – "Coesão".

69. No período de programação de 2014-2020, o recurso a projetos retroativos foi, de algum modo, restringido. São elegíveis para financiamento da UE as operações (consistindo num ou em vários projetos) que tenham começado a realizar despesas mas ainda não tenham sido materialmente concluídas ou totalmente executadas antes de o beneficiário ter apresentado à autoridade de gestão o pedido de financiamento ao abrigo do programa⁵³. No entanto, mantém-se o risco da inelegibilidade de despesas, bem como a questão do valor acrescentado do cofinanciamento da UE.

Embora o período de elegibilidade tenha sido alargado, 8% das dotações para os instrumentos financeiros não foram utilizadas e não produziram efeitos de renovação

70. Durante o período de programação de 2007-2013, os Estados-Membros podiam absorver fundos temporariamente mediante o seu pagamento a um instrumento financeiro e recebendo o reembolso por parte da Comissão, evitando assim o risco de anulação de autorizações durante a fase de execução. Além disso, a fim de promover a absorção, a Comissão alargou o período de elegibilidade para efeitos de desembolso pelos instrumentos financeiros aos beneficiários finais de 31 de dezembro de 2015 para 31 de março de 2017⁵⁴. Este alargamento deu origem a pagamentos adicionais aos beneficiários finais no montante

⁵³ Artigo 65º, nº 6, do Regulamento (UE) nº 1303/2013.

⁵⁴ C(2015) 2771 final.

de 1,6 mil milhões de euros⁵⁵, uma questão que o Tribunal comunicou em relatórios anteriores⁵⁶.

71. Uma importante vantagem do recurso a instrumentos financeiros é o seu efeito de renovação, ou seja, a possibilidade de as dotações para os instrumentos financeiros poderem ser utilizadas mais de uma vez. É, por isso, importante recorrer à totalidade das dotações durante o período de programação, de modo a permitir que o efeito de renovação se materialize.

72. O Tribunal já anteriormente fez notar que as baixas taxas de desembolso, em especial nos primeiros anos do período de programação de 2007-2013, limitaram o efeito de renovação⁵⁷. Em outubro de 2017, a Comissão apresentou um relatório sobre a execução financeira à data de 31 de março de 2017 (quando do encerramento) dos instrumentos financeiros. A análise documental dos dados deste relatório revelou várias inconsistências e imprecisões na comunicação de informações pelos Estados-Membros⁵⁸. Dado que o

⁵⁵ *Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Regulation (EC) No 1083/2006: Programming period 2007-2013 Situation as at 31 December 2015* (Resumo dos dados sobre os progressos no financiamento e na execução de instrumentos de engenharia financeira comunicados pelas autoridades de gestão, nos termos do artigo 67º, nº 2, alínea j), do Regulamento (CE) nº 1083/2006: período de programação de 2007-2013 – situação em 31 de dezembro de 2015), Comissão Europeia, EGESIF 16-0011-00, 20.9.2016.

⁵⁶ Ver o Relatório Especial nº 19/2016, "Execução do orçamento da UE através de instrumentos financeiros — ensinamentos a retirar do período de programação de 2007-2013", pontos 42 a 44, e capítulo 6 dos relatórios anuais de 2014, 2015 e 2016.

⁵⁷ Ver o Relatório Especial nº 19/2016, "Execução do orçamento da UE através de instrumentos financeiros — ensinamentos a retirar do período de programação de 2007-2013", pontos 95 a 96, e os relatórios anuais de 2014, 2015 e 2016.

⁵⁸ *Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Regulation (EC) No 1083/2006: Programming period 2007-2013 Situation as at 31 March 2017 (closure)* (Resumo dos dados sobre os progressos no financiamento e na execução de instrumentos de engenharia financeira comunicados pelas autoridades de gestão, nos termos do artigo 67º, nº 2, alínea j), do Regulamento (CE) nº 1083/2006: período de programação de 2007-2013 – situação em 31 de março de 2017 [encerramento]), Comissão Europeia, EGESIF 17-0014-00, 20.9.2017.

processo de encerramento ainda está em curso, a Comissão deverá estar em condições de verificar a fiabilidade dos dados utilizados para encerrar os PO.

73. No entanto, com base nos dados comunicados pelos Estados-Membros à Comissão quando do encerramento, o Tribunal estima que cerca de 8% (0,9 mil milhões de 11,3 mil milhões de euros) das dotações para instrumentos financeiros não foram utilizados até à data-limite de 31 de março de 2017, devendo ser devolvidas aos PO⁵⁹. Estas verbas poderão ser transferidas do eixo prioritário respeitante aos instrumentos financeiros com fraco desempenho para outro eixo prioritário desde que estejam disponíveis despesas em excesso suficientes, em conformidade com a regra de 10% de flexibilidade estabelecida nas orientações para o encerramento. Nos PO que não cumpram essa condição, as verbas devolvidas ao PO (ou parte deles) devem ser reembolsadas ao orçamento da UE. Os montantes devolvidos aos PO não originaram qualquer efeito de renovação e as comissões de gestão assim incorridas, embora em conformidade com os acordos financeiros, não conferiram qualquer valor acrescentado ao orçamento da União.

Os adiantamentos contratuais realizados perto do final do período de elegibilidade podem representar riscos para a relação custo-benefício e a conformidade

74. O pagamento de adiantamentos contratuais é uma prática corrente no mercado, permitindo ao contratante cobrir as despesas iniciais de mobilização dos recursos necessários para a prestação dos serviços ou trabalhos adjudicados. Segundo a Comissão, estes adiantamentos representam normalmente entre 10% e 40% do valor do contrato.

75. Os adiantamentos contratuais são elegíveis se tiverem sido pagos ao contratante até 31 de dezembro de 2015 e convertidos em despesas reais antes de 31 de março de 2017,

⁵⁹ *Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Regulation (EC) No 1083/2006: Programming period 2007-2013 Situation as at 31 March 2017 (closure)* (Resumo dos dados sobre os progressos no financiamento e na execução de instrumentos de engenharia financeira comunicados pelas autoridades de gestão, nos termos do artigo 67º, nº 2, alínea j), do Regulamento (CE) nº 1083/2006: período de programação de 2007-2013 – situação em 31 de março de 2017 [encerramento]), Comissão Europeia, EGESIF 17-0014-00, 20.9.2017.

devendo ainda cumprir as regras nacionais e as obrigações contratuais. No entanto, nos projetos aprovados perto do final do período de elegibilidade (ou seja, 31 de dezembro de 2015), a necessidade de os concluir até ao prazo de encerramento (ou seja, 31 de março de 2017) pode ter resultado na atribuição de fundos a projetos com base na sua possibilidade de realizar despesas rapidamente, e não na capacidade de apresentar resultados.

76. Dos quatro Estados-Membros visitados pelo Tribunal, dois (República Checa e Hungria) recorreram aos adiantamentos contratuais para aumentar a absorção. A título ilustrativo, a autoridade de gestão da República Checa referiu que, em setembro de 2016, o montante total das faturas relativas a adiantamentos do PO "Ambiente" representava 133 milhões de euros em contribuições da UE. Este montante representava cerca de 5% da absorção total em 2014 e 2015 (ver a **caixa 8**).

Caixa 8 – Adiantamentos correspondentes a uma percentagem elevada do valor do contrato

O PO da República Checa "Ambiente" recorreu a adiantamentos contratuais para evitar as anulações de autorizações e melhorar a absorção. Entre novembro de 2013 e março de 2016, a regulamentação nacional foi gradualmente flexibilizada e os beneficiários foram incentivados a utilizar adiantamentos, beneficiando de apoio para o efeito. Em 2014 e 2015, eram permitidos adiantamentos de até 90% do valor do contrato sem faturas de apuramento comprovativas. Após novembro de 2015, foram permitidos adiantamentos de 100% do valor do contrato, embora as autoridades nacionais informassem que a certificação não era possível sem provas da liquidação das faturas. Estes procedimentos excedem o que a Comissão identifica como prática de mercado (ver o **ponto 74**). Em termos de absorção, uma percentagem elevada em relação ao valor do contrato aumenta o risco de o adiantamento não ser utilizado até ao final do prazo, o que pode levar à perda ou ao pagamento indevido de fundos da UE.

77. O Tribunal referiu anteriormente que a declaração de adiantamentos contratuais, em especial quando representam uma grande percentagem do valor do contrato, introduz o risco de inelegibilidade das despesas no momento do encerramento. Uma vez que os adiantamentos podiam ser transformados em despesas reais até 31 de março de 2017,

quanto mais próxima a despesa estivesse do prazo menor o tempo disponível para as autoridades de auditoria a verificarem e garantirem a sua elegibilidade⁶⁰.

78. Os Estados-Membros estavam obrigados a controlar os adiantamentos contratuais, mas não lhes era exigido que os comunicassem à Comissão. Em consequência, a Comissão não está em condições de conhecer a sua utilização e o seu impacto globais. À data da auditoria, o Tribunal constatou que a Hungria não acompanhava a utilização nem o impacto.

A taxa de erro global no domínio da coesão diminuiu desde 2007, apesar de os projetos retroativos terem originado alguns erros

79. O Tribunal analisou a evolução do quadro de controlo da coesão durante o período de programação de 2007-2013 e qual o seu impacto na taxa de erro, tendo também verificado se a ênfase na absorção, sobretudo perto do final do período de programação, levou a um aumento dos erros.

80. A análise das taxas de erro comunicadas pelo Tribunal desde 2007 mostra uma redução significativa na taxa de erro das despesas de 2007-2013 em relação ao período de programação anterior. O seu valor foi sistematicamente inferior entre 2011 e 2016, resultando numa taxa de erro mais provável de 4,8% em 2016 (limite inferior de erro de 3,1%, em comparação com 11% em 2007 e 2008 para os pagamentos do período de 2000-2006).

81. A evolução da taxa de erro pode ser atribuída a uma série de fatores. Tal como acima referido, certas medidas para melhorar a absorção, por exemplo a utilização de projetos retroativos (ver a **caixa 7**), originaram alguns erros. Em sentido contrário, outros fatores importantes, como melhorias globais nos sistemas de gestão, controlo e supervisão dos Estados-Membros e o recurso pela Comissão a medidas preventivas (interrupções e suspensões) e corretivas no período de programação de 2007-2013, conduziram a uma redução da taxa de erro.

⁶⁰ Relatório Especial nº 36/2016.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

82. No âmbito da política de coesão, o nível máximo de despesas no âmbito do QFP é repartido por dotações anuais de financiamento para cada Estado-Membro, que facilitam o processo de programação e permitem a definição prévia de objetivos para cada PO. No entanto, como já antes salientado pelo Tribunal, é um desafio obter bons resultados a partir de regimes em que os fundos são pré-afetados entre os Estados-Membros e a tónica seja colocada acima de tudo na absorção dos fundos, que se torna assim um objetivo em si mesma. Para manter a ênfase na obtenção de resultados positivos, é fundamental que os Estados-Membros evitem situações em que um montante significativo de fundos se mantenha por absorver no final do período de programação, pois a pressa na sua absorção pode levar a não considerar devidamente a relação custo-benefício. Por isso, embora a absorção seja importante para atingir os objetivos da política, não é um fim em si mesma.

83. Nos dois últimos períodos de programação, a aprovação tardia do quadro jurídico levou à aprovação tardia também dos PO, o que teve inevitáveis repercussões sobre a execução dos fundos atribuídos e levou a um baixo nível de pagamentos nos primeiros anos. A Comissão tem incentivado um acordo político antecipado sobre o QFP pós-2020, a fim de proporcionar segurança jurídica e financeira às autoridades nacionais e regionais e permitir que a execução comece assim que o período de programação tenha início (ver os **pontos 16 a 19**).

84. Além das repercussões referidas supra, uma explicação adicional para o arranque lento na realização das despesas é a de que, a meio do período de programação, os Estados-Membros ainda estavam a utilizar fundos do período anterior (ver o **ponto 22**). Por esse motivo, o Tribunal recomendou num anterior relatório especial que, nas suas propostas legislativas para o período pós-2020, a Comissão deve garantir que deixa de haver sobreposições dos períodos de elegibilidade com o período de programação seguinte e que o processo de encerramento é rapidamente concluído após o termo do período de elegibilidade⁶¹.

⁶¹ Relatório Especial nº 36/2016.

85. Para conseguir uma execução fácil e estável ao longo de todo o período de programação, devem ser tomadas desde o início medidas para dar resposta à absorção lenta. Alguns Estados-Membros e a Comissão identificaram dificuldades na absorção dos fundos numa fase relativamente precoce do período de programação de 2007-2013. Porém, a Comissão apenas tomou um conjunto abrangente de medidas em novembro de 2014, quase um ano antes do termo do período de elegibilidade, através da criação de um grupo de trabalho para apoiar os Estados-Membros cujas taxas de absorção estavam abaixo da média da UE (ver os **pontos 34 e 35**).

86. Os Estados-Membros recorreram a várias medidas, incluindo as identificadas pelo grupo de trabalho para a melhoria da execução, e no decurso de um ano conseguiram aumentar as taxas de absorção, em alguns casos em mais de 20 pontos percentuais. No início de 2018, a taxa de absorção média na UE era de 97,2%. Vários Estados-Membros não conseguiram utilizar todo o financiamento disponível, subsistindo no final de 2017 um montante de 4,4 mil milhões de euros por utilizar. A taxa de absorção final e o valor definitivo do financiamento não utilizado serão conhecidos após a conclusão do encerramento (ver o **ponto 28**).

87. A auditoria do Tribunal demonstrou que as medidas tomadas pela Comissão e pelos Estados-Membros para dar resposta à absorção lenta incidiram principalmente na absorção e na legalidade, sem ter em devida consideração o desempenho. No que se refere a algumas das medidas utilizadas, com base na amostra constituída pelo Tribunal foi possível constatar que:

- os PO foram revistos frequentemente, levando a alterações significativas em relação às previsões iniciais e pondo em causa a qualidade das análises subjacentes à programação e a capacidade de alcançar os objetivos dos PO e da política de coesão (ver os **pontos 43 a 59**);
- os Estados-Membros visitados pelo Tribunal tinham identificado despesas retroativas no montante de cerca de mil milhões de euros. O valor destes projetos para todos os PO de 2007-2013 deverá ser consideravelmente mais elevado. Estes tipos de projetos têm um elevado risco de efeito de inércia (ou seja, poderiam ter

sido executados sem o financiamento da UE) e, por conseguinte, um valor acrescentado europeu reduzido (ver os **pontos 63 a 69**);

- os adiantamentos, tais como dotações para instrumentos financeiros, impulsionaram a absorção durante o período de programação, mas uma execução lenta reduziu o seu efeito de renovação. No final do período de elegibilidade, permaneciam por utilizar cerca de mil milhões de euros, pelo que estes montantes não originaram qualquer efeito de renovação e as comissões de gestão assim incorridas, embora em conformidade com os acordos financeiros, não conferiram qualquer valor acrescentado ao orçamento da União (ver os **pontos 70 a 73**);
- os adiantamentos contratuais também impulsionaram a absorção. No entanto, nos projetos aprovados perto do final do período de elegibilidade, a necessidade de os concluir até ao prazo de encerramento pode ter resultado na atribuição de fundos a projetos com base na sua possibilidade de realizar despesas rapidamente, e não na capacidade de apresentar resultados. Além disso, quanto mais próxima a despesa estivesse do prazo de elegibilidade menor o tempo disponível para as autoridades de auditoria verificarem a sua elegibilidade (ver os **pontos 74 a 78**).

88. O grupo de trabalho para a melhoria da execução acompanhou os progressos realizados pelos Estados-Membros sobre as medidas acordadas a fim de melhorar a absorção. Todavia, o modo como os Estados-Membros comunicaram os resultados tornou difícil formar uma visão geral de todas as medidas utilizadas e do impacto de cada uma. No caso de algumas delas (por exemplo, o cofinanciamento retroativo de projetos e a utilização de adiantamentos contratuais), o quadro jurídico não exige que os Estados-Membros prestem informações à Comissão. Estes dois fatores dificultaram a capacidade desta última de obter uma visão geral completa das medidas utilizadas e do impacto financeiro de cada uma (ver os **pontos 37, 67 e 78**).

89. Embora a pressão para realizar despesas perto do final do período de 2007-2013 tenha levado a alguns erros, a taxa de erro estimada para o domínio da coesão foi sistematicamente inferior entre 2011 a 2016 em comparação com 2007 e 2008. Esta redução pode dever-se ao efeito líquido de vários fatores (ver os **pontos 80 e 81**).

90. No período de programação de 2014-2020, a execução dos PO começou mais lentamente em comparação com o período de programação anterior. Esta situação, juntamente com o facto de também terem existido dificuldades de execução no período de 2007-2013, torna provável que os Estados-Membros venham igualmente a enfrentar dificuldades de absorção no período vigente (ver os **pontos 23 a 26**).

Recomendação 1 – Um calendário para o quadro jurídico e os documentos de programação

A Comissão deve elaborar um calendário que inclua datas para as etapas principais (por exemplo, a proposta e a aprovação do quadro jurídico) de modo a garantir que a execução dos PO começa atempadamente no início do período de programação e deve propor esse calendário ao Conselho e ao Parlamento Europeu para chegar a acordo quanto ao mesmo.

Prazo de execução: imediatamente (para o quadro jurídico pós-2020).

Recomendação 2 – Pedidos de revisão dos programas devidamente fundamentados (incluindo os impactos sobre os resultados)

A Comissão deve assegurar, antes da aprovação das decisões sobre a revisão dos programas operacionais e quando estejam em causa elementos essenciais do desempenho, que:

- a) o pedido se baseia numa avaliação subjacente sólida e completa da execução dos PO e dos acordos de parceria e das correspondentes necessidades no momento da revisão;
- b) a revisão é feita essencialmente com vista a obter melhores resultados e que as alterações do nível de financiamento das prioridades se encontram refletidas nos indicadores de desempenho.

Prazo de execução: Aplicável aos futuros pedidos de revisão dos PO feitos pelos Estados-Membros.

Recomendação 3 – Meios de obter informações que permitam um melhor acompanhamento da absorção

A Comissão deve garantir que tem meios para:

- a) obter as informações necessárias para proceder a um acompanhamento exaustivo e aprofundado da absorção por PO;
- b) identificar as causas tanto de uma absorção lenta como rápida, tendo em conta que as despesas devem ser legais e regulares e a importância de os fundos serem despendidos de forma eficaz;
- c) proceder a uma avaliação *ex ante* da necessidade e do impacto das medidas de aumento da absorção, a fim de decidir se as utiliza ou não.

Prazo de execução: a) e b): até ao final de 2018; c): até ao final de 2020.

Recomendação 4 – Ênfase no desempenho e na obtenção de resultados positivos

A Comissão deve assegurar que, quando proporciona apoio específico aos Estados-Membros e aos PO para acelerar a execução durante o período de programação de 2014-2020 (por exemplo, no âmbito da revisão dos PO), são tomadas medidas com ênfase na obtenção de resultados positivos.

Prazo de execução: imediatamente.

O presente Relatório foi adotado pela Câmara II, presidida por Iliana IVANOVA, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 30 de maio de 2018.

Pelo Tribunal de Contas

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

Anexo

Lista dos programas operacionais selecionados para análise

Estado-Membro	Programa Operacional	Fundo	Abrangido pelo grupo de trabalho para a melhoria da execução
Bulgária	Ambiente (2007BG161PO005)	FC e FEDER	x
República Checa ¹	Ambiente (2007CZ161PO006) ²	FC e FEDER	x
	Boémia Central (2007CZ161PO009)	FEDER	
	Empresas e Inovações (2007CZ161PO004)	FEDER	
	Recursos Humanos e Emprego (2007CZ05UPO001) ²	FSE	
Hungria ¹	Ambiente e Energia (2007HU161PO002) ²	FC e FEDER	x
	Hungria Setentrional (2007HU161PO006)	FEDER	
	Transportes (2007HU161PO007) ²	FC e FEDER	x
Itália ¹	Calábria (2007IT161PO008)	FEDER	x
	Segurança para o Desenvolvimento (2007IT161PO007) ²	FEDER	
	Sicília (2007IT161PO011) ²	FEDER	x
	Calábria, FSE (2007IT051PO002)	FSE	
Roménia ¹	Desenvolvimento Setorial de Recursos Humanos (2007RO051PO001) ²	FSE	x
	Aumento da Competitividade Económica (2007RO161PO002) ²	FEDER	x
	Ambiente (2007RO161PO004) ²	FC e FEDER	x
Eslováquia	Competitividade e Crescimento Económico (2007SK161PO006)	FEDER	x
	Transportes (2007SK161PO004)	FC e FEDER	
	Educação (2007SK05UPO001)	FSE	x
Espanha	Investigação, Desenvolvimento e Inovação (I&D&I) para e por Empresas – Fundo Tecnológico (2007ES16UPO001)	FEDER	
	Economia Baseada no Conhecimento (2007ES16UPO003)	FEDER	

¹ Estados-Membros visitados no local.² PO examinados de forma aprofundada.

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

«AS MEDIDAS DA COMISSÃO E DOS ESTADOS-MEMBROS DURANTE O PERÍODO DE PROGRAMAÇÃO DE 2007-2013 DERAM RESPOSTA AO BAIXO NÍVEL DE ABSORÇÃO MAS NÃO COLOCARAM A TÓNICA NOS RESULTADOS»

SÍNTESE

I. A Comissão acompanha a execução ao nível dos Estados-Membros e dos programas e, se necessário, também ao nível dos projetos. Como parte da execução, a Comissão também segue de perto a execução financeira, prestando especial atenção aos pagamentos da UE aos programas. As modalidades de transmissão de dados para o período de 2014-2020 permitem à Comissão dispor de uma imagem fiável e atualizada da execução global, incluindo as realizações e os resultados dos programas.

III. A data de aprovação do quadro jurídico depende em grande medida dos legisladores; para o período de 2021-2027, a Comissão apresentou a sua proposta 30 meses antes da data prevista para o início do período de elegibilidade. A Comissão sublinha que, embora a aprovação atempada seja importante no que respeita ao início da execução dos programas, existem também outros fatores em termos de desempenho e de absorção ao longo do período – o regime «N+2/3», o nível de pré-financiamento ou requisitos em termos de designação – com maiores repercussões.

IV. Os programas aprovados relativamente tarde comparativamente à média podem facilmente recuperar o atraso, dependendo das circunstâncias, e obter resultados melhores do que níveis de absorção médios até ao final do período. A regra «N+2» impõe uma disciplina orçamental mais forte, e incentiva a uma mais rápida execução orçamental. Uma lista de projetos em condições de serem executados de imediato também constitui um importante fator de êxito para o desempenho e a absorção dos programas.

V. A Comissão está satisfeita com os resultados da iniciativa «Grupo de Trabalho para a Melhoria da Execução». Os fundos em risco no final de 2014 situaram-se entre os 10 e os 13 mil milhões de EUR, e o montante das anulações de autorizações ficou abaixo dos 5 mil milhões de EUR no encerramento. A Comissão presta assistência aos Estados-Membros na utilização dos fundos disponíveis, o que levou a um nível de absorção de 97 % para o período de 2007-2013, 2 pontos percentuais acima dos níveis de 2000-2006.

VI. A Comissão propôs medidas para os Estados-Membros com problemas de absorção que estavam em conformidade com o quadro jurídico de 2007-2013, e que foram adaptadas às circunstâncias dos Estados-Membros e aos programas específicos. Estavam também em consonância com os objetivos do programa, nomeadamente os seus indicadores, a lógica de intervenção e os procedimentos de seleção aplicados pelo programa, etc. Por conseguinte, não se afigurou necessário prestar uma atenção excepcional aos resultados, para além de salvaguardar que os resultados previstos fossem efetivamente obtidos. É prática corrente da gestão dos programas que, quando um programa dá sinais de uma taxa de absorção mais baixa, as medidas tomadas para resolver essas questões se centrem na absorção dentro dos objetivos existentes. A Comissão também considera que a flexibilidade é um aspeto importante da política de coesão. As alterações aos programas são essenciais para refletir a evolução das circunstâncias, novos desafios, ou prioridades novas ou ajustadas em programas que abrangem um período decenal.

VII. A Comissão tem uma visão pormenorizada dos programas e das medidas aplicadas nos mesmos no contexto da gestão regular dos programas ao longo de todo o período. Quando necessário, recolhe informações relacionadas com questões importantes para a gestão dos programas, quando estas não fazem parte da apresentação regular de relatórios.

VIII.

Primeiro travessão: A Comissão aceita esta recomendação.

Segundo travessão: A Comissão aceita esta recomendação.

Terceiro travessão: A Comissão aceita esta recomendação.

Quarto travessão: A Comissão aceita esta recomendação.

ÂMBITO E MÉTODO DE AUDITORIA

Caixa 1 - A absorção é um meio para atingir resultados e não um fim em si mesma

A Comissão já respondeu a esta constatação no relatório anual do TCE em 2013, tendo declarado que:

«A Comissão refere que os critérios de desempenho são incorporados no processo de seleção dos projetos a financiar. Através da aplicação de critérios de seleção ponderados, os Estados-Membros devem poder identificar os projetos suscetíveis de contribuir da melhor forma para a obtenção de resultados.»

Para o período de 2014-2020, o quadro jurídico colocou uma maior tónica no desempenho, com a introdução de requisitos de concentração temática, do quadro e reserva de desempenho, e de condicionalidades *ex ante*. O acordo político relativamente à proposta «Omnibus» da Comissão reforçou ainda mais as possibilidades de pagamento com base em resultados predefinidos, condições cumpridas ou resultados alcançados¹.

OBSERVAÇÕES

14. A Comissão salienta também que, paralelamente à negociação do quadro jurídico, dá início às negociações informais dos programas, com vista a fazer progressos quando o quadro jurídico é aprovado. Em 2014-2020, este processo baseou-se em documentos de posição elaborados para cada Estado-Membro.

16. A Comissão sublinha que a data de aprovação do quadro jurídico é principalmente determinada pelos legisladores.

Para o período de 2021-2027, a Comissão apresentou a sua proposta 30 meses antes da data prevista para o início do período de elegibilidade. No entanto, não está em condições de controlar o ritmo de aprovação das propostas legislativas por parte dos legisladores.

19. A Comissão sublinha que, embora a aprovação atempada seja importante no que se refere à execução do programa, há outros fatores importantes em termos de absorção ao longo do período. Os programas aprovados relativamente tarde comparativamente à média podem obter resultados melhores do que níveis de absorção médios até ao final do período.

O facto de os programas estarem sujeitos a uma regra «N+2» ou «N+3» é um fator mais decisivo para o nível de absorção alcançado no final do período de programação.

¹ COM(2016) 605 de 14.9.2016, proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União.

Caixa 2 – PO relativos a 2007-2013 e a 2014-2020 aprovados após o início dos períodos de programação

A Comissão observa que o seu desempenho nas negociações e aprovação dos programas, em comparação com o período de programação anterior, também pode ser avaliado, comparando os 12 primeiros meses após a aprovação do quadro jurídico. A utilização do período de 12 meses após a aprovação dos pacotes legislativos pertinentes em ambos os períodos daria uma imagem mais exata da situação. Tal significaria que, no período de 2014-2020, nos primeiros 12 meses após a aprovação do regulamento, 40 % dos PO foram aprovados, em comparação com 6 % dos PO no mesmo quadro temporal do período de programação de 2007-13.

21. A Comissão considera que a absorção (definida em termos de pagamentos da UE) é mais lenta dado que os montantes totais de pré-financiamento em 2014-2020 são significativamente superiores aos de 2007-2013. Tal não incentiva os Estados-Membros a apresentarem pedidos de pagamento, especialmente porque, para essa finalidade, a designação tem de estar concluída. A mudança da regra «N+2» para a «N+3» para 2014-2020 também não incita a uma rápida apresentação dos pedidos de pagamento. Esta explicação é ainda sustentada pelo facto de a taxa de seleção de projetos nos Estados-Membros, até à data, ser comparável nos dois períodos de programação.

22. A Comissão considera que a sobreposição dos períodos de elegibilidade é um dos vários fatores que contribuem para o atraso na execução do período seguinte. Há contudo uma interação de outros fatores importantes, como o nível de pré-financiamento e a regra «N+». Estes fatores têm uma enorme influência na absorção, tal como entendida através de pagamentos da UE, mas não no nível efetivo de execução no terreno.

23. A Comissão não considera que exista um risco maior em termos de absorção no final do período de programação de 2014-2020 em comparação com o de 2007-2013. Tendo em conta a regra «N+3» e as taxas de seleção atuais, bem como os pagamentos certificados pelos beneficiários, a Comissão considera que, em 2014-2020, é possível que se atinja o mesmo nível de absorção que em 2007-2013. Além disso, faz notar que o procedimento relativo às contas anuais foi introduzido no quadro jurídico de 2014-2020 (o que obriga a que os Estados-Membros se familiarizem com o mesmo), e que o nível relativamente elevado de pré-financiamento não constitui incentivo suficiente para acelerar a apresentação dos pedidos de pagamento da UE.

25. Em 2016, a Comissão pôs em prática um sistema de acompanhamento rigoroso para os programas de 2014-2020, que parece estar a avançar lentamente.

26. A Comissão considera que a qualidade dos projetos pode não estar necessariamente ligada ao nível de autorizações por liquidar. A Comissão remete para a sua resposta ao ponto 2.14 do relatório anual do TCE relativo ao exercício de 2016.

28. Embora a absorção possa sempre ser melhorada, a Comissão considera que a taxa média de 97 % é comparável à dos períodos anteriores e está satisfeita com este resultado. Mais especificamente, este nível de absorção ultrapassa a taxa registada para os programas do FEDER e do FSE para o período de 2000-2006 (96 %).

O trabalho do grupo de trabalho para a melhoria da execução e a sua cooperação com as autoridades competentes dos Estados-Membros tiveram um impacto positivo nas anulações de autorizações e na taxa de absorção.

34. A Comissão salienta que tomou várias medidas para os Estados-Membros com problemas de absorção antes dessa data, com base em intensos diálogos políticos bilaterais. A ação política coordenada de alto nível, que abrangeu todos os Estados-Membros com problemas de absorção de uma forma sistemática, teve início 14 meses antes da data final para a elegibilidade.

36. As ações centraram-se principalmente na gestão de projetos já selecionados ou no lançamento de convites à apresentação de propostas já previstos. Por conseguinte, o principal objetivo era salvaguardar os objetivos estratégicos dos programas.

37. A Comissão remete para a resposta dada à caixa 1.

39. A Comissão salienta que as primeiras orientações sobre o faseamento de grandes projetos foram emitidas logo em 2012 e apresentadas aos Estados-Membros durante a reunião do COCOF (COCOF_12-0047-02-EN). As regras foram explicadas com mais pormenor nas orientações de encerramento emitidas em 2013, e alteradas em 2015, a fim de proporcionar segurança jurídica aos Estados-Membros.

47. A Comissão considera que a reprogramação é um instrumento necessário para garantir a flexibilidade no que respeita às intervenções definidas nos programas para um período de quase uma década.

De acordo com o quadro regulamentar, são vários os elementos pormenorizados que exigem uma alteração do programa, não podendo os Estados-Membros evitar de a fazer. Tal permite à Comissão assegurar que a tónica das intervenções se mantém, e que a base para a boa execução dos programas continua sólida (cf. elementos enumerados no artigo 37.º do Regulamento geral e os que fazem parte do programa aprovado).

Cabe aos Estados-Membros decidir que informações adicionais incluir nos seus programas em comparação com o mínimo legalmente exigido. Um número mais elevado de pormenores (sobre os beneficiários, grupos-alvo, grandes projetos, etc.) exige alterações mais frequentes, sem pôr em causa a orientação estratégica.

49. No período de 2014-2020, todas as alterações dos programas relacionadas com o desempenho são cuidadosamente analisadas pela Comissão, e a solidez da justificação é cuidadosamente avaliada pelas unidades geográficas, em cooperação com a unidade/o centro de avaliação de competências. Sempre que se verificam alterações no nível do financiamento, é tido em conta se os indicadores também precisam de ser alterados.

52. A redução do valor-alvo já tinha sido incluída na primeira alteração em 2012, com base numa revisão dos indicadores levada a cabo pelas autoridades húngaras e apresentada ao comité de acompanhamento em novembro de 2011. A experiência obtida com os primeiros convites à apresentação de propostas mostrou que os resultados dos investimentos eram inferiores ao estimado quando o PO foi redigido e tinham de ser alinhados com a realidade.

O relatório final refere uma poupança final de, pelo menos, 4,6 petajoules. Tal é inferior ao previsto em 2007, mas o dobro do resultado previsto a partir de 2012, em consonância com a duplicação do orçamento comparando 2012 com 2016.

Caixa 5 – Transferências significativas da contribuição da UE entre eixos prioritários sem uma modificação proporcional no valor-alvo do indicador de desempenho

Registou-se uma primeira alteração em 2012 (C(2012) 6310), que reduziu o valor-alvo para 2,7 petajoules, com base nas experiências de 2011 (justificação disponível no SFC2007), quando se verificou que o valor-alvo tinha sido muito sobrestimado em comparação com os resultados dos primeiros projetos concretos aprovados e executados durante o ano de 2011. O orçamento foi aumentado em 2012. O valor-alvo foi mantido, apesar do orçamento adicional atribuído mais tarde.

Resposta comum da Comissão aos pontos 55 e 56:

O quadro jurídico permite aos Estados-Membros aumentarem o cofinanciamento da UE até um nível máximo. Se os Estados-Membros tivessem programado a taxa de cofinanciamento da UE para

o maior nível possível desde o início, o orçamento total disponível para a política de coesão teria sido significativamente inferior ao montante final programado para 2007-2013.

58. A Comissão salienta que o final do período de 2007-13 correspondeu à era pós-crise de austeridade nos orçamentos/investimentos públicos. Por conseguinte, a inclusão de contribuições privadas e o aumento das taxas de cofinanciamento da UE foram elementos importantes que permitiram a continuação da execução dos programas. O quadro jurídico permite aos Estados-Membros passarem de uma base de custos públicos para uma base de custos totais. Os Estados-Membros poderiam ter programado as intervenções numa base de custos totais desde o início. No entanto, se o tivessem feito, o orçamento total disponível para a política de coesão teria sido significativamente inferior ao montante final programado para 2007-2013.

60. A Comissão remete para a sua resposta ao ponto 91 do Relatório Especial n.º 36/2016 do TCE relativo ao encerramento.

63. Para o período de 2007-2013, a Comissão enumerou as regras a que as autoridades de gestão deveriam prestar especial atenção, caso incluíssem operações retroativas nos programas operacionais (ver nota COCOF 12-0050-01). Reforçou também a sensibilização das autoridades de gestão e das autoridades de auditoria para os riscos dos projetos retroativos em diversas ocasiões (por exemplo, na reunião de homólogos). Além disso, a lista de controlo utilizada pela Comissão para analisar a declaração de encerramento e o relatório de controlo final inclui uma questão sobre projetos retroativos onde estes representam um risco especial para o programa.

68. A Comissão reitera as suas respostas anteriores ao Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2008².

69. A Comissão esclarece que o quadro jurídico para 2007-2013 não proibia a seleção de operações já concluídas («operações retroativas»), desde que a conclusão ocorresse depois do início da data de elegibilidade³.

No âmbito do quadro jurídico para 2014-2020, as operações não podem ser materialmente concluídas ou totalmente executadas antes da apresentação do pedido de financiamento pelo beneficiário à autoridade de gestão⁴. Além disso, o RDC introduziu uma obrigação específica⁵ para a autoridade de gestão, que tem de garantir a conformidade com a legislação aplicável antes da seleção dessas operações. A abordagem no período de programação de 2014-2020 é, por conseguinte, mais restritiva do que a abordagem de 2007-2013.

70. No que respeita aos instrumentos financeiros, a decisão de alteração sobre as orientações de encerramento da Comissão não afetou as disposições do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, segundo as quais a contribuição dos fundos para instrumentos financeiros deve ser paga, o mais tardar, em 31 de dezembro de 2015. Por conseguinte, estas orientações facultaram esclarecimentos à luz das regras existentes. Ver também as respostas da Comissão ao ponto 6.45 e à recomendação 3 do relatório anual do Tribunal relativo ao exercício de 2015, e a resposta da Comissão ao ponto 91 do Relatório Especial n.º 36/2016 do TCE.

² Referência: Resposta da Comissão ao ponto 6.19 do Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2008.

³ Artigo 56.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

⁴ Artigo 65.º, n.º 6, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

⁵ Artigo 125.º, n.º 3, alínea e), do Regulamento (CE) n.º 1303/2013.

72. A Comissão confirma que se encontra atualmente a verificar a fiabilidade dos dados utilizados para encerrar os PO. Os problemas pertinentes foram integralmente abordados no período de programação de 2014-2020.

73. As taxas de desembolso no período de programação de 2007-2013 seguiram o ciclo de vida dos instrumentos financeiros.

No encerramento, as autoridades de gestão estimaram que os recursos devolvidos imputáveis aos fundos estruturais ou a devolver, no futuro, dos investimentos nos beneficiários finais ascendiam a um total de 8,4 mil milhões de EUR, demonstrando assim um efeito de renovação significativo.

75. A Comissão reconhece alguns dos riscos associados aos adiantamentos contratuais, mas salienta que a base jurídica os considera elegíveis ao longo de todo o período de programação. No entanto, considera também que os esclarecimentos prestados no que respeita à elegibilidade e os conselhos de boas práticas no que respeita à utilização/elegibilidade dos adiantamentos contratuais oferecidos nas Perguntas e Respostas sobre o encerramento e através do grupo de trabalho para a melhoria da execução conseguiram uma atenuação suficiente dos riscos. A Comissão não tem conhecimento de adiantamentos contratuais que tenham levado à seleção de projetos de má qualidade.

76. A Comissão salienta que as autoridades checas decidiram autorizar adiantamentos para acelerar a absorção. A Comissão recomendou que não se fosse além da prática comum do mercado.

77. Nesta fase do processo de encerramento, a Comissão observa que o risco de irregularidades não se concretizou e que nenhuma questão importante relacionada com adiantamentos influenciou a execução do programa.

78. A Comissão esclarece que os programas húngaros, na sua maior parte, autorizaram excessivamente recursos no momento do encerramento, tendo sido solicitada uma lista de projetos não operacionais para cada programa operacional, pelo que não existe o risco de os adiantamentos contratuais não serem utilizados para projetos efetivos.

Em qualquer caso, a Comissão recomendou que não se fosse além da prática comum do mercado para os adiantamentos.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

82. Com base nos resultados da avaliação *ex post* do período de programação de 2007-2013 e no 7.º relatório sobre a coesão económica, social e territorial, a política de coesão tem demonstrado resultados globalmente positivos. A Comissão está empenhada em manter a obtenção de bons resultados e a prosseguir os seus esforços para acelerar a absorção nos Estados-Membros.

83. A Comissão sublinha que, embora a aprovação atempada dos programas seja importante no que se refere à execução dos mesmos, há outros fatores importantes em termos de absorção ao longo do período. Os programas aprovados relativamente tarde comparativamente à média ainda podem obter resultados melhores do que níveis de absorção médios até ao final do período. Um desses fatores é o facto de os programas estarem sujeitos a uma regra «N+2» ou «N+3», dependendo de a data de aprovação ocorrer alguns meses mais cedo ou mais tarde. Quando comparada com a regra «N+3», a regra «n+2» impõe uma disciplina orçamental mais forte e incentiva a uma rápida execução orçamental.

84. A Comissão reconhece o efeito de desincentivo da regra «N+3» na absorção, bem como do elevado nível de pré-financiamento, em especial à luz dos sistemas de apuramento das contas anuais

e do processo de designação. A Comissão terá este facto em consideração ao apresentar as suas propostas para o período pós-2020.

A Comissão reitera as suas respostas ao Relatório Especial n.º 36/2016⁶. A sobreposição entre dois períodos é necessária, dado que muitas operações demoram vários anos a ser executadas e haverá sempre uma fase de arranque e uma fase de conclusão. Além disso, a interrupção da sobreposição dos períodos de elegibilidade resultará numa menor execução das políticas. A Comissão reforça a continuidade entre os períodos por meio de uma série de medidas, nomeadamente o faseamento dos projetos maiores.

85. A Comissão começou a tomar medidas em relação a alguns Estados-Membros logo em 2010, imediatamente após a identificação de alguns riscos de absorção lenta⁷. Para determinados Estados-Membros, foi necessário tomar medidas adicionais a partir de 2014.

87. A Comissão reitera que as questões de desempenho são abordadas ao longo de todo o período de programação. É prática corrente da gestão dos programas que, quando um programa dá sinais de uma taxa de absorção mais baixa, as medidas tomadas para resolver essas questões se centrem na absorção dentro dos objetivos existentes.

Primeiro ponto: A reprogramação é um instrumento necessário para assegurar a flexibilidade no que respeita às intervenções definidas nos programas para um período de quase uma década.

Quarto ponto: A Comissão não tem conhecimento de adiantamentos contratuais que tenham levado à seleção de projetos de má qualidade.

A seleção de projetos no final do período de elegibilidade segue os mesmos critérios (incluindo de desempenho), tal como estabelecidos nos programas.

88. Embora a Comissão não verifique o impacto de cada medida individualmente, dispõe dos resultados globais da melhoria da taxa de absorção dos programas em causa. A taxa de absorção média dos três fundos (FEDER, FSE e FC) de 97 % para o período de 2007-2013 é 2 pontos percentuais superior à de 2000-2006, e o período de 2007-2013 constituiu o primeiro período de programação completo para 12 Estados-Membros.

90. Com base nas taxas de seleção de projetos e nas despesas declaradas pelos beneficiários, a Comissão considera que a execução está a um nível comparável nos respetivos anos dos dois períodos de programação, mesmo que o bom nível de seleção de projetos ainda não se tenha traduzido integralmente em pedidos de pagamento.

Recomendação 1 – Um calendário para o quadro jurídico e os documentos de programação

A Comissão aceita esta recomendação.

⁶ Ver as respostas da Comissão aos pontos 129 e 130 do Relatório Especial n.º 36/2016 do TCE.

⁷ Por exemplo, o controlo regular do desempenho dos programas foi realizado desde o início do período. A Comissão também utilizou uma rede de peritos de avaliação para apresentar uma panorâmica anual da execução, cuja síntese, bem como os relatórios anuais, estão disponíveis em: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/ec/2007-2013. A Comissão começou a tomar medidas em relação a alguns Estados-Membros logo em 2010, imediatamente após a identificação de alguns riscos de absorção lenta. O relatório anual de 2013 destaca os desafios e identifica claramente as questões que deram origem à lenta absorção em determinados países. Consultar a hiperligação: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/2013_eeen_task2_synthesis_final.pdf

Os relatórios estratégicos adotados pela Comissão em 2010 e 2013 apresentaram uma panorâmica da execução da UE e transmitiram mensagens sobre a necessidade de acelerar a execução e a realização dos objetivos de investimento.

A Comissão apresentou a sua proposta para o quadro legislativo pós-2020 a 29 de maio de 2018, ou seja, 30 meses antes do início do período de programação pós-2020. A recomendação já foi, em grande medida, abordada, em especial na Comunicação da Comissão COM(2018) 98, de 14 de fevereiro de 2018, intitulada «Um quadro financeiro plurianual novo e moderno para a concretização eficaz das prioridades pós-2020 da União Europeia», nomeadamente no ponto 6, que sublinhou a importância de um acordo atempado sobre o QFP pós-2020.

Recomendação 2 – Pedidos de revisão dos programas devidamente fundamentados (incluindo os impactos sobre os resultados)

A Comissão aceita esta recomendação.

Recomendação 3 – Meios de obter informações que permitam um melhor acompanhamento da absorção

A Comissão aceita esta recomendação.

Recomendação 4 – Ênfase no desempenho e na obtenção de resultados positivos

A Comissão aceita esta recomendação.

Etapa	Data
Adoção do PGA / Início da auditoria	2.3.2016
Envio oficial do projeto de relatório à Comissão (ou outra entidade auditada)	28.3.2018
Adoção do relatório final após o procedimento contraditório	30.5.2018
Receção das respostas oficiais da Comissão (ou de outra entidade auditada) em todas as línguas	23.7.2018

PDF ISBN 978-92-847-0021-9 doi:10.2865/118211 QJ-AB-18-013-PT-N

HTML ISBN 978-92-9207-991-8 doi:10.2865/635285 QJ-AB-18-013-PT-Q

Os Estados Membros absorvem fundos quando recebem um pagamento a partir do orçamento da UE a título de cofinanciamento de projetos elegíveis. Cerca de um terço do orçamento da UE é reservado para o domínio da coesão.

O Tribunal examinou se as medidas da Comissão e dos Estados Membros foram eficazes na absorção do financiamento do FEDER, FSE e FC durante o período de programação de 2007-2013, fazendo comparações com os períodos de 2000-2006 e de 2014-2020.

O Tribunal constatou que o início da execução foi lento no período de 2007-2013 devido, entre outros motivos, à aprovação tardia do quadro jurídico e dos documentos de programação (PO) e à sobreposição dos períodos de programação. Embora a Comissão tenha acompanhado a absorção dos fundos, apenas cerca de 13 meses antes do fim do período de elegibilidade criou um grupo de trabalho para dar assistência aos Estados Membros que tinham PO com fraca absorção. As medidas tomadas levaram a um aumento acentuado da absorção, mas algumas delas incidiram principalmente na absorção e na conformidade às regras, com pouca atenção dada aos resultados. Em especial, as frequentes revisões dos PO põem em causa a qualidade das análises subjacentes ao processo de programação e a capacidade de alcançar os objetivos dos PO e da política de coesão.



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.