



RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA

AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

**Sistemas da Comissão para recuperar as
despesas da UE afetadas por
irregularidades**

É possível acelerar e aumentar a recuperação

Índice

| | |
|---|---|
| I. SÍNTESE DAS RESPOSTAS DA COMISSÃO | 2 |
| II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE | 2 |
| 1. Registo e recuperação de despesas irregulares no âmbito da gestão direta e indireta..... | 2 |
| 2. Registo e recuperação de despesas irregulares no âmbito da gestão partilhada..... | 3 |
| 3. Comunicação de despesas irregulares e recuperações | 5 |
| III. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS RECOMENDAÇÕES DO TCE | 6 |
| Recomendação 1 – Examinar o impacto financeiro das despesas irregulares sistémicas no domínio das ações externas..... | 6 |
| Recomendação 2 – Melhorar o planeamento dos trabalhos de auditoria no domínio das ações externas, a fim de reduzir o tempo que demora a apurar as despesas irregulares..... | 6 |
| Recomendação 3 – Avaliar a necessidade de incluir incentivos adicionais para que os Estados-Membros melhorem as taxas de recuperação das despesas irregulares na agricultura..... | 7 |
| Recomendação 4 – Facultar informações completas sobre as despesas irregulares apuradas e as medidas corretivas tomadas..... | 7 |

O presente documento apresenta as respostas da Comissão Europeia às observações do relatório especial do Tribunal de Contas Europeu, em conformidade com o artigo 259.º do [Regulamento Financeiro](#), a publicar juntamente com o relatório especial.

I. SÍNTESE DAS RESPOSTAS DA COMISSÃO

Entre 2017 e 2022, as medidas corretivas (ou seja, recuperações financeiras junto dos beneficiários ou correções aplicadas aos Estados-Membros) em todo o orçamento da UE ascenderam a 11,9 mil milhões de EUR¹. A Comissão procura constantemente recuperar as despesas irregulares de forma mais diligente e, por conseguinte, mais eficaz. Para o efeito, em 6 de fevereiro de 2024, a Comissão adotou uma estratégia interna reforçada para a gestão dos seus devedores. Esta auditoria do Tribunal de Contas Europeu (TCE) contribuirá para melhorar os sistemas de recuperação de despesas irregulares.

No que se refere às [despesas em regime de gestão direta e indireta](#), a Comissão congratula-se com a observação do Tribunal de Contas no sentido de que regista as despesas irregulares com precisão e rapidez, embora reconhecendo várias limitações, incluindo o facto de haver margem para abordar melhor o risco de despesas irregulares sistémicas no domínio da ação externa.

No que se refere às [despesas no âmbito da gestão partilhada](#), a Comissão depende dos Estados-Membros, uma vez que lhes compete registar e recuperar as despesas irregulares para proteger o orçamento da UE. A Comissão concorda com a avaliação do TCE de que, no âmbito da política de coesão, os interesses financeiros da UE estão protegidos contra despesas irregulares graças ao sistema de recuperação atualmente em vigor. No que diz respeito às despesas agrícolas, a Comissão considera que os progressos realizados pelos Estados-Membros desde 2005 para melhorar a eficácia dos seus sistemas de controlo da gestão da dívida, sob a orientação contínua da Comissão, tornam o sistema global de gestão da dívida adequado à sua finalidade.

A Comissão toma nota das observações do TCE sobre a [comunicação de despesas irregulares e da respetiva recuperação](#). Neste contexto, recorda as melhorias introduzidas nos últimos anos na sequência dos problemas assinalados pelo TCE no seu relatório anual de 2020, que considerou a comunicação de correções financeiras e recuperações demasiado complexa e nem sempre clara². A Comissão continuará a melhorar a sua comunicação quando necessário.

II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE

1. Registo e recuperação de despesas irregulares no âmbito da gestão direta e indireta

A Comissão congratula-se com a observação do TCE no sentido de que regista as despesas irregulares com precisão e rapidez³.

Tanto na modalidade de gestão direta como indireta, a Comissão concorda com o TCE quanto ao facto de a deteção e correção rápidas aumentarem a probabilidade de recuperação⁴. É por esta razão que se esforça constantemente por reduzir os atrasos no processo de recuperação. Para o efeito, a Comissão acaba de adotar [uma estratégia interna reforçada para a gestão dos seus devedores](#). A

¹ Ver relatório anual sobre a gestão e a execução do exercício de 2022, volume III, anexo V, p. 35.

² Relatório Anual do TCE de 2020, pontos 1.40 a 1.43.

³ Ver as observações 25 a 28 do TCE.

⁴ Ver a observação 32 do TCE.

estratégia inclui quatro medidas para gerir melhor os créditos da Comissão sobre os devedores assim que as suas dívidas se tornam exigíveis:

- Para centrar a atenção da gestão também nas recuperações (a par dos pagamentos), a estratégia define normas de desempenho na matéria.
- Para melhorar o acompanhamento da gestão, a estratégia estabelece mecanismos de comunicação regulares e transparentes em matéria de conformidade e eficácia.
- A fim de criar sinergias e ganhos de eficiência, a estratégia centraliza os processos para a elaboração de decisões de derrogação combinadas.
- Para reforçar a responsabilização, podem ser utilizados mecanismos progressivos ao nível da instituição.

No que diz respeito especificamente à [gestão direta](#), a Comissão congratula-se com a avaliação do TCE. Os mecanismos e procedimentos em vigor, tais como o sistema informático AUDEX para o registo de despesas irregulares ou o procedimento contraditório com os beneficiários realizado pelo Serviço de Auditoria Comum no âmbito do processo de auditoria, estão a funcionar bem. Estes mecanismos permitem um apuramento rápido do crédito e, de um modo geral, uma recuperação eficiente.

No que diz respeito às [despesas relativas às ações externas](#), a Comissão reconhece que há margem para abordar melhor o risco de despesas irregulares sistémicas⁵ (ver resposta à recomendação 1). Em especial, a Comissão reconhece as dificuldades de cooperação com as agências das Nações Unidas (ONU) em termos de auditorias/verificações e um elevado número de erros detetados decorrentes de limitações incorporadas no acordo-quadro financeiro e administrativo entre a Comissão e as Nações Unidas⁶. A Comissão leva muito a sério estas fragilidades. A título de medidas de atenuação, a Comissão irá: a) prosseguir os esforços e o diálogo com as Nações Unidas para facilitar as auditorias e verificações e aumentar a transparência; b) rever a estratégia de controlo para identificar opções que lhe permitam abordar melhor a questão das despesas irregulares sistémicas.

A Comissão reconhece igualmente a necessidade de melhorar e acelerar o processo de auditoria no domínio da ação externa. Este é um dos objetivos da revisão da estratégia de controlo. A criação de centros de auditoria onde as tarefas de auditoria serão regionalizadas em determinadas delegações da UE deverá contribuir para melhorar o processo.

2. Registo e recuperação de despesas irregulares no âmbito da gestão partilhada

A Comissão recorda que os sistemas de registo e recuperação das despesas irregulares no âmbito da política de coesão e da política agrícola comum (PAC) são diferentes, uma vez que não têm a mesma base jurídica.

Tal como explicado no relatório do TCE, no âmbito da [política de coesão](#), de acordo com o modelo de garantia para o período de programação de 2014-2020, a grande maioria das correções financeiras é aplicada a nível dos Estados-Membros, o que reduz o risco de as contas apresentadas anualmente pelos Estados-Membros conterem um nível significativo de erros. Uma vez que a retirada das despesas irregulares pelos Estados-Membros protege o orçamento da UE, a Comissão não verifica se os Estados-Membros recuperaram junto dos beneficiários as despesas irregulares retiradas.

⁵ Ver a observação 30 do TCE.

⁶ Ver a observação 31 do TCE.

No domínio da [política agrícola comum](#), o sistema de gestão da dívida funciona do seguinte modo:

- todos os montantes, juros e sanções indevidos são atempadamente identificados e comunicados à Comissão,
- o ponto da situação dos procedimentos de recuperação é comunicado à Comissão, o que permite acompanhar a evolução do montante da dívida (crescente e decrescente), e
- os processos são encerrados mediante uma decisão de recuperação, anulação ou renúncia ao montante da dívida.

Estes elementos fornecem à Comissão uma **imagem completa** da evolução dos procedimentos de recuperação e, conseqüentemente, do montante da dívida anual. Este sistema é apoiado por uma análise anual exaustiva dos sistemas nacionais de controlo da gestão da dívida pelos organismos de certificação. As deficiências em matéria de controlo que representam um risco para os fundos são acompanhadas pela Comissão e, quando são identificados riscos específicos relacionados com irregularidades e gestão da dívida, podem ser realizadas auditorias no local aos Estados-Membros. Além disso, o acompanhamento e as orientações que a Comissão fornece continuamente aos Estados-Membros contribuem significativamente para a melhoria dos sistemas de controlo da gestão da dívida dos organismos pagadores.

Desde 2010, foram impostas correções financeiras aos Estados-Membros no valor de 512,5 milhões de EUR devido a deficiências no sistema de gestão da dívida, enquanto 100 a 120 milhões de EUR de correções relativas ao mesmo período se referem a inquéritos de conformidade.

No que diz respeito às observações do TCE sobre as **taxas de recuperação**⁷, a Comissão considera que as taxas de recuperação dos diferentes tipos de medidas e regimes aplicados ao abrigo de diferentes modos de gestão não são totalmente comparáveis. A Comissão recorda que a probabilidade de recuperar despesas irregulares junto dos beneficiários individuais depende dos tipos de medidas e regimes de execução dos fundos. Por exemplo, quando o beneficiário recebe pagamentos regulares do orçamento da UE (como pagamentos diretos), os pagamentos indevidos são mais fáceis de recuperar, uma vez que, normalmente, é possível compensar os montantes a recuperar nos pagamentos futuros. Pelo contrário, os pagamentos relacionados com subvenções pontuais ao abrigo do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) podem ser mais difíceis de recuperar. As taxas de recuperação dependem igualmente da antiguidade das dívidas, uma vez que as dívidas mais antigas são mais difíceis de recuperar. Atualmente, o relatório anual de atividades da DG AGRI (quadro 5.4.2 do anexo 7) regista todas as dívidas sob a forma de dados agregados. Por conseguinte, é difícil identificar as causas subjacentes à evolução da taxa de recuperação ao longo do tempo: embora possa estar relacionada com a evolução do desempenho do sistema de gestão da dívida, pode também estar associada a alterações na forma como os fundos agrícolas são executados.

A chamada **regra «50/50»**⁸, introduzida em 2005, aplica um sistema de responsabilidade financeira partilhada entre os Estados-Membros e a Comissão. O mecanismo foi concebido para incentivar a recuperação rápida das dívidas pendentes. No âmbito da PAC 2023-2027, a regra «50/50» não foi mantida enquanto tal, uma vez que, ao abrigo do novo modelo de execução da PAC, a Comissão eliminou a ligação direta com os beneficiários e reduziu significativamente a comunicação pormenorizada pelos Estados-Membros, a fim de se concentrar mais no desempenho dos Estados-Membros. No entanto, a Comissão continua a acompanhar todos os atrasos ou deficiências identificados nos sistemas de controlo da gestão da dívida dos organismos pagadores. Se forem identificadas deficiências graves, serão propostas correções financeiras. Esta abordagem respeita melhor o princípio da proporcionalidade e tira partido dos progressos realizados pelos Estados-

⁷ Ver as observações 53 e 54 do TCE.

⁸ Artigo 54.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 1306/2013

Membros desde 2005 para melhorar a eficácia dos seus sistemas de controlo da gestão da dívida, sob a orientação contínua da Comissão.

3. Comunicação de despesas irregulares e recuperações

No âmbito dos seus relatórios financeiros e de prestação de contas, os relatórios anuais de atividades (RAA) efetuados por cada serviço da Comissão e o relatório anual sobre a gestão e a execução (RAGE) a nível da Comissão apresentam as **medidas preventivas e corretivas aplicadas pela Comissão e pelos Estados-Membros** durante o ano. Tal está em conformidade com as obrigações da Comissão nos termos dos artigos 74.º e 247.º do Regulamento Financeiro, o que ilustra, em termos reais, a forma como o orçamento da UE é protegido contra despesas irregulares.

A Comissão considera que os **seus atuais mecanismos de comunicação sobre os resultados dos controlos são suficientemente robustos** para fornecer garantias em termos de proteção dos interesses financeiros da UE.

No entanto, a Comissão tem envidado e continua a envidar esforços para melhorar **a qualidade e a clareza** dos relatórios sobre a proteção do orçamento da UE.

No RAGE relativo ao exercício de 2021, tendo em conta as observações do TCE⁹, a Comissão racionalizou a apresentação das medidas preventivas e corretivas e comunicou apenas os montantes «executados». Esta simplificação permitiu dar uma imagem completa das medidas aplicadas tanto pela Comissão como pelos Estados-Membros, captando assim a mudança significativa na execução das correções financeiras no âmbito da política de coesão. A Comissão observa que o TCE reconheceu estas melhorias no seu relatório anual de 2021¹⁰.

Além disso, a Comissão alinhou os montantes comunicados nos RAA e no RAGE relativamente ao exercício de 2022¹¹. As limitações assinaladas pelo TCE¹² não existirão no **novo sistema de informação institucional SUMMA**¹³.

Atualmente, a Comissão está também a trabalhar no sentido de assegurar uma apresentação harmonizada dos valores relacionados com a gestão direta nos relatórios anuais sobre a proteção dos interesses financeiros da UE (relatório PIF) e no RAGE. A Comissão recorda, no entanto, que o relatório PIF e a comunicação de irregularidades no sistema de gestão de irregularidades visam principalmente avaliar quais os domínios mais expostos ao risco de fraude, orientando assim melhor a ação tanto a nível da UE como a nível nacional. O relatório PIF não diz respeito ao acompanhamento das recuperações. Por este motivo, o relatório PIF não é comparável com os outros documentos centrados nas recuperações e nas medidas corretivas.

⁹ Relatório Anual do TCE de 2020, pontos 1.40 a 1.43.

¹⁰ Relatório Anual do TCE de 2021, ponto 1.43.

¹¹ No entanto, no caso da PAC, as despesas irregulares recuperadas comunicadas no RAA da DG AGRI relativo ao exercício financeiro de 2022 provêm dos pacotes de garantia dos Estados-Membros, ao passo que as despesas irregulares recuperadas comunicadas no RAGE provêm do sistema contabilístico da Comissão. A partir de 2023, o RAA da DG AGRI apresentará igualmente as despesas irregulares recuperadas, tal como registadas no sistema contabilístico da Comissão.

¹² Ver a observação 70 do TCE.

¹³ O novo sistema de informação institucional SUMMA deverá entrar em funcionamento em 1 de janeiro de 2025.

III. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS RECOMENDAÇÕES DO TCE

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

(Prazo de execução: junho de 2026)

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

A Comissão **aceita** esta recomendação. Efetuará uma revisão da estratégia de controlo existente, a fim de identificar as opções que lhe permitam abordar melhor a questão das despesas irregulares sistémicas.

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

(Prazo de execução: final de 2025)

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

- a. revendo a sua metodologia de planeamento das auditorias para que os controlos *ex post* sejam realizados logo que receba relatórios financeiros conformes e**

A Comissão **aceita** esta sub-recomendação e procederá à revisão do processo.

- b. utilizando procedimentos e instrumentos de acompanhamento que permitam seguir mais de perto o processo de auditoria, de modo a reduzir a duração do procedimento contraditório.**

A Comissão **aceita** esta sub-recomendação e procederá à revisão do processo.

Recomendação 3 – Avaliar a necessidade de incluir incentivos adicionais para que os Estados-Membros melhorem as taxas de recuperação das despesas irregulares na agricultura

(Prazo de execução: final de 2025)

(a) Para assegurar que os Estados Membros recuperam as despesas irregulares no âmbito da PAC de forma mais atempada e melhorar as taxas de recuperação, a Comissão deve avaliar a necessidade de incluir incentivos adicionais no próximo período de programação.

A Comissão **aceita** esta recomendação.

Se se observar que o ritmo de recuperação abrandou em comparação com o período anterior, a Comissão procederá a uma avaliação das taxas de recuperação junto dos beneficiários, tendo em conta as medidas e regimes ao abrigo dos quais os fundos são executados, e verificará quais os incentivos que podem ser utilizados para evitar pagamentos indevidos e alcançar uma recuperação mais rápida.

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

(Prazo de execução: junho de 2026)

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

a. as despesas irregulares apuradas durante o exercício e as medidas corretivas tomadas e

A Comissão **aceita parcialmente** esta sub-recomendação.

b. despesas irregulares apuradas no ano ou anos anteriores, mas cujas medidas corretivas não estavam concluídas no final do ano anterior, e medidas corretivas que foram tomadas no ano de referência em curso.

A Comissão **aceita parcialmente** esta sub-recomendação.

As recomendações 4-A e 4-B são aceites para os fundos **geridos direta e indiretamente pela Comissão e para os fundos da política de coesão, no que respeita às despesas irregulares apuradas a partir de 2025.**

No âmbito da **política de coesão**, a Comissão recorda que os Estados-Membros retiram imediatamente os montantes irregulares, com base em todos os controlos efetuados, incluindo auditorias nacionais e da UE, dos pedidos de pagamento ou contas seguintes. O quadro jurídico prevê que as contas anuais auditadas incluam anexos específicos sobre os montantes corrigidos

(efetivamente retirados) durante o exercício contábilístico. Assim, as despesas irregulares apuradas durante o exercício corresponderão aos montantes efetivamente retirados, tal como comunicados pelos Estados-Membros nas suas contas anuais.

No âmbito da **PAC 2023-2027**, os serviços da Comissão poderão comunicar os montantes totais agregados para todos os exercícios financeiros, devidamente certificados pelos organismos de certificação. No entanto, a Comissão, com base no quadro jurídico, não receberá dados pormenorizados sobre as irregularidades por exercício financeiro, pelo que não poderá comunicar o número de irregularidades detetadas e as medidas corretivas por exercício financeiro.