

III

(Atos preparatórios)

TRIBUNAL DE CONTAS

TRIBUNAL DE CONTAS

PARECER n.º 3/2020

[apresentado nos termos dos artigos 287.º, n.º 4, e 322.º, n.º 1, alínea a), do TFUE]

sobre a proposta 2020/0054 (COD) de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 1303/2013 e o Regulamento (UE) n.º 1301/2013 no que respeita a medidas específicas destinadas a proporcionar uma flexibilidade excepcional para a utilização dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento em resposta ao surto de COVID-19

(2020/C 159/01)

ÍNDICE

	Pontos	Página
INTRODUÇÃO	1-5	2
AVALIAÇÃO DO TRIBUNAL	6-13	3
Possibilidade de cofinanciamento a 100%	7-8	3
Maior flexibilidade para os Estados-Membros orientarem o apoio da UE ao seu critério	9-10	3
Acompanhamento da utilização das medidas especiais	11	4
Calendário da proposta	12	4
Impacto no trabalho dos auditores	13	4
OBSERVAÇÕES FINAIS	14	4

INTRODUÇÃO

1. O surto de COVID-19 está a ter um efeito sem precedentes em todos os Estados-Membros da União Europeia ao nível da saúde dos cidadãos e da resiliência das economias. Neste contexto, a Comissão propõe mobilizar o financiamento dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) para atenuar estes efeitos, «como medida temporária e excecional e sem prejuízo das regras aplicáveis em circunstâncias normais»⁽¹⁾. A Comissão reconhece⁽²⁾ que a principal resposta terá de vir dos orçamentos dos Estados-Membros. As propostas da Comissão constam de uma alteração a dois dos regulamentos que regem a utilização dos fundos para o período de 2014-2020: o Regulamento Disposições Comuns (RDC), que abrange as regras relativas ao conjunto de fundos⁽³⁾; e o regulamento relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER)⁽⁴⁾. Nas últimas semanas, a Comissão já tomou medidas adicionais⁽⁵⁾, que não são formalmente objeto deste parecer, mas foram tidas em conta sempre que relevante.

2. A base jurídica da proposta da Comissão implica que a consulta ao Tribunal de Contas Europeu é obrigatória⁽⁶⁾. O Tribunal recebeu um pedido formal dos legisladores em 3 de abril de 2020 (Parlamento Europeu) e 8 de abril de 2020 (Conselho). O presente parecer cumpre este requisito de consulta.

3. Nos termos do Tratado, o Tribunal de Contas, «examina a legalidade e a regularidade das receitas e despesas e garante a boa gestão financeira»⁽⁷⁾. Por princípio, o Tribunal procura um quadro administrativo baseado em regras e concebido para produzir resultados e um impacto benéficos para os cidadãos, através do cumprimento das regras aplicáveis.

4. No entanto, as presentes circunstâncias não são normais. Enquanto instituição da União Europeia, o Tribunal compreende que a UE deva tomar medidas extraordinárias para assistir os Estados-Membros na luta contra a COVID-19 e os seus efeitos na vida dos cidadãos europeus. A situação atual exige a mobilização urgente de todos os meios financeiros disponíveis para fazer face aos efeitos do surto sobre a saúde, as empresas e os cidadãos: o apoio da UE deve ser disponibilizado aos Estados-Membros o mais rapidamente possível.

5. O aligeiramento dos procedimentos que a Comissão, em conjunto com as autoridades legislativas, definiu para o período de 2014-2020 comporta riscos. O desafio para a Comissão na sua proposta é encontrar o equilíbrio certo entre a necessidade de proporcionar a flexibilidade necessária para garantir que os fundos são disponibilizados sem demora aos Estados-Membros e a necessidade de minimizar os riscos no plano da conformidade e da boa gestão financeira. O Tribunal considera que oferecer esta flexibilidade alargada é, essencialmente, uma questão de juízo político para as autoridades legislativas da UE, o Parlamento e o Conselho.

⁽¹⁾ Exposição de motivos que acompanha a proposta da Comissão COM(2020) 138 final [processo 2020/0054 (COD)] de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 1303/2013 e o Regulamento (UE) n.º 1301/2013 no que respeita a medidas específicas destinadas a proporcionar uma flexibilidade excecional para a utilização dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento em resposta ao surto de COVID-19.

⁽²⁾ Comunicação da Comissão — Quadro temporário relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia no atual contexto do surto de COVID-19 (2020/C 91 I/01), ponto 9.

⁽³⁾ Regulamento (UE) n.º 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, e 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 (JO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

⁽⁴⁾ Regulamento (UE) n.º 1301/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e que estabelece disposições específicas relativas ao objetivo de investimento no crescimento e no emprego, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1080/2006 (JO L 347 de 20.12.2013, p. 289).

⁽⁵⁾ Em particular, o Regulamento (UE) 2020/460 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de março de 2020, que altera os Regulamentos (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013 e (UE) n.º 508/2014 no respeitante a medidas específicas para mobilizar investimentos nos sistemas de saúde dos Estados-Membros e noutros setores das suas economias em resposta ao surto de COVID-19 (Iniciativa de Investimento Resposta ao Coronavírus) (JO L 99 de 31.3.2020, p. 5), e o Regulamento (UE) 2020/461 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de março de 2020, que altera o Regulamento (CE) n.º 2012/2002 do Conselho, a fim de prestar assistência financeira aos Estados-Membros e aos países que estão a negociar a sua adesão à União gravemente afetados por uma emergência de saúde pública de grande dimensão (JO L 99 de 31.3.2020, p. 9).

⁽⁶⁾ Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), artigo 322.º n.º 1, alínea a).

⁽⁷⁾ TFUE, artigo 287.º.

AVALIAÇÃO DO TRIBUNAL

6. Neste contexto, o objetivo do Tribunal no presente parecer é facilitar a ponderação da proposta da Comissão pelos legisladores. O Tribunal não apresenta observações detalhadas sobre as alterações propostas pela legislação; em vez disso, salienta as principais questões e indica alguns dos riscos envolvidos.

Possibilidade de cofinanciamento a 100%

7. A proposta não implica financiamento adicional da UE aos Estados-Membros. Não obstante, prevê que este seja transferido mais rapidamente, dando a um Estado-Membro a possibilidade de solicitar que a UE conceda uma taxa de financiamento de 100%, sem a obrigação de o Estado-Membro conceder qualquer cofinanciamento próprio⁽⁸⁾. Esta medida melhoraria a disponibilidade de recursos dos Estados-Membros a curto prazo. O seu impacto seria diferente entre Estados-Membros em função de uma série de fatores, incluindo as taxas de cofinanciamento atualmente em vigor e os progressos relativos dos Estados-Membros na execução dos seus programas. Em geral, os Estados-Membros que mais beneficiarão desta medida são os que têm à disposição um montante mais elevado de financiamento proveniente dos atuais programas operacionais; os que vão apresentar os montantes mais elevados de despesas durante o próximo exercício contabilístico; e os que beneficiam, em geral, de taxas de cofinanciamento mais baixas.

8. A consequente aceleração da execução dos programas, juntamente com a elegibilidade das despesas autorizadas para as operações concluídas, exercerá pressão sobre as dotações de pagamento disponíveis no orçamento da UE. O Tribunal salienta que a Comissão «acompanhará atentamente o impacto da alteração proposta nas dotações de pagamento em 2020, tendo em conta tanto a execução do orçamento como as previsões revistas dos Estados-Membros»⁽⁹⁾.

Maior flexibilidade para os Estados-Membros orientarem o apoio da UE ao seu critério

9. Nos termos da proposta, os Estados-Membros teriam maior flexibilidade para responder ao surto de COVID-19, redirecionando os fundos da UE para os domínios em que sejam mais necessários. Em particular, a proposta suspende os requisitos para consagrar uma percentagem fixa das despesas dos FEEL a temas fundamentais⁽¹⁰⁾ (como a investigação e o desenvolvimento ou o clima e a energia) e prevê transferências mais fáceis entre fundos, programas e regiões de um Estado-Membro⁽¹¹⁾. De acordo com a proposta, a decisão sobre que domínios financiar exatamente ficará, na prática, ao critério do Estado-Membro. Além disso, a flexibilidade oferecida na proposta pode afetar a capacidade da UE para atingir os objetivos inicialmente definidos nos programas operacionais e a capacidade de a Comissão comunicar informações sobre o desempenho.

10. Embora alguns requisitos administrativos sejam eliminados ao abrigo da proposta (como a necessidade de alterar os acordos de parceria), muitas das novas medidas exigiriam a alteração dos programas operacionais e a subsequente aprovação pela Comissão. Esta situação pode representar um encargo administrativo significativo, em especial para a Comissão, que teria de lidar com um grande número de alterações num curto espaço de tempo. Com vista a atenuar este risco e a maximizar o impacto dos fundos, os Estados-Membros e a Comissão devem limitar as alterações dos programas operacionais à reafetação de fundos a atividades relacionadas com o surto de COVID-19, de modo a minimizar eventuais atrasos na chegada dos fundos aos beneficiários.

⁽⁸⁾ Proposta de novo artigo 25.º-A, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 que altera os artigos 60.º, n.º 1, e 120.º, n.º 3, do mesmo regulamento. As transferências não podem reduzir os recursos mínimos afetados à Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ) e à ajuda às pessoas mais carenciadas, em conformidade com o artigo 92.º, n.ºs 5 e 7, do regulamento, respetivamente.

⁽⁹⁾ Exposição de motivos que acompanha a proposta da Comissão COM(2020) 138 final [processo 2020/0054 (COD)] de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, que altera o Regulamento (UE) n.º 1303/2013 e o Regulamento (UE) n.º 1301/2013 no que respeita a medidas específicas destinadas a proporcionar uma flexibilidade excecional para a utilização dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento em resposta ao surto de COVID-19.

⁽¹⁰⁾ Proposta de novo artigo 25.º-A, n.º 5, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, que altera o artigo 18.º do mesmo regulamento.

⁽¹¹⁾ Proposta de novo artigo 25.º-A, n.ºs 2 e 3, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, que altera o artigo 92.º, n.º 1, alíneas a) a d), e o artigo 92.º, n.º 4, e o artigo 93.º do mesmo regulamento.

Acompanhamento da utilização das medidas especiais

11. A proposta permitiria que as «operações de promoção de capacidades de resposta a situações de crise» fossem selecionadas e financiadas retrospectivamente ⁽¹²⁾. O Tribunal assinala que a proposta não fornece pormenores sobre o tipo de operações em causa, nem a forma como os Estados-Membros e a Comissão podem acompanhá-las. Também não estabelece requisitos de acompanhamento relativos aos investimentos (como a definição de um eixo prioritário específico, a criação de um agrupamento de códigos de intervenção para estas atividades ou a sinalização das despesas referentes à resposta à COVID 19 nos seus sistemas informáticos). Em consequência, não estarão rapidamente ao dispor da Comissão ou dos legisladores informações fiáveis sobre as despesas dos FEEI para dar resposta ao surto de COVID-19, o que poderá prejudicar a responsabilização da UE quanto à utilização de fundos perante os cidadãos da União.

Calendário da proposta

12. Algumas medidas estariam disponíveis durante um período fixo (taxas de cofinanciamento de 100%, adiamento de prazos de apresentação de relatórios anuais de execução, alteração de mecanismos de amostragem de auditoria, financiamento de empresas em dificuldades), mas outras poderão manter-se em vigor até ao final de 2023, altura em que devem terminar os pagamentos no âmbito do atual período de programação (dispensa dos requisitos de concentração temática e de alterações aos acordos de parceria). Dadas as incertezas quanto à duração dos diferentes aspetos da crise, a flexibilidade do calendário é adequada. No entanto, no caso das medidas em que a data de termo atual é o final do período de programação, é importante que a Comissão acompanhe atentamente a evolução da situação, de modo a garantir que só estejam em vigor enquanto o objetivo «temporário e excecional» acima referido o exigir.

Impacto no trabalho dos auditores

13. A proposta permitiria às autoridades de auditoria citar o surto de COVID-19 como justificação para a utilização de métodos de amostragem não estatísticos no seu trabalho relativo a um exercício contabilístico ⁽¹³⁾. Esta medida poderia reduzir o volume de trabalho exigido às autoridades de auditoria que recorram a esta opção ⁽¹⁴⁾. Contudo, cria o risco de as amostras resultantes não serem representativas dos programas afetados, podendo conduzir a taxas de erro e pareceres de auditoria não fiáveis para o exercício em questão. Esta situação pode enfraquecer o controlo das despesas dos FEEI, no momento em que as mesmas poderão estar mais expostas ao risco de erro e/ou fraude. A presente proposta poderá, por conseguinte, prejudicar a capacidade de a Comissão garantir a utilização legal dos fundos, com potenciais implicações adicionais para o processo de responsabilização e a auditoria do Tribunal.

OBSERVAÇÕES FINAIS

14. A Comissão propõe alterações ao RDC e ao regulamento específico do FEDER que aliviariam uma série de regras que regem as despesas dos FEEI para 2014-2020. Esta reação a curto prazo é necessária para apoiar os Estados-Membros na atenuação dos efeitos da crise provocada pela COVID-19. Porém, não deve conduzir a cedências substanciais em termos de responsabilização pelas despesas, o que teria um efeito negativo a longo prazo na confiança dos cidadãos da UE nas suas instituições. A Comissão trabalhou sob pressão política e com prazos muito curtos para apresentar a sua proposta, o que aumenta o risco de problemas imprevistos relacionados com a conceção e a aplicação destas medidas. Deve, por conseguinte, acompanhar atentamente a forma como as medidas serão utilizadas à medida que a situação for evoluindo, no sentido de introduzir as alterações necessárias com base na experiência prática. As regras alteradas propostas são apenas temporárias, devido à situação excecional. Será importante regressar às regras normais o mais rapidamente possível.

O presente Parecer foi adotado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, em 14 de abril de 2020.

Pelo Tribunal de Contas
Klaus-Heiner LEHNE
Presidente

⁽¹²⁾ Novo artigo 25.º-A, n.º 7, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, que altera o artigo 65.º, n.º 6, em relação às novas operações elegíveis introduzidas a partir de 1 de fevereiro de 2020 no artigo 65.º, n.º 10, pelo Regulamento (UE) n.º 460/2020.

⁽¹³⁾ Novo artigo 25.º-A, n.º 12, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, que altera o artigo 127.º, n.º 1, do mesmo regulamento.

⁽¹⁴⁾ Na prática, esta medida seria útil para populações com menos de 600 operações.