

III

(Atos preparatórios)

TRIBUNAL DE CONTAS

PARECER N.º 6/2018

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

sobre a Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu Mais, o Fundo de Coesão e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e regras financeiras para estes Fundos e o Fundo para o Asilo e a Migração, o Fundo para a Segurança Interna e o Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Vistos

(2019/C 17/01)

ÍNDICE

	Pontos	Páginas
INTRODUÇÃO	1 — 4	3
SÍNTESE DA ANÁLISE DA CONCRETIZAÇÃO DOS PRINCIPAIS OBJETIVOS DA COMISSÃO	5 — 14	4
QUESTÕES ESTRATÉGICAS E OBJETIVOS DA POLÍTICA DE COESÃO	15 — 46	5
Dar resposta às prioridades da UE	15 — 23	5
Conjunto único de regras	24 — 25	7
Flexibilidade orçamental	26 — 30	8
Criar um ambiente propício ao investimento	31 — 43	9
Revisão intercalar	44 — 46	11
QUADRO DE PROGRAMAÇÃO E ACOMPANHAMENTO	47 — 68	12
O princípio da simplificação na programação	47 — 49	12
Equilíbrio entre simplificação, resultados e prestação de contas	50 — 56	13
O quadro de desempenho	57 — 60	14
Acompanhamento e utilização das informações de desempenho	61 — 68	15
SISTEMA DE EXECUÇÃO E REGRAS DE ELEGIBILIDADE	69 — 97	18
Instrumentos financeiros	69 — 75	18
Modalidades de execução simplificada	76 — 84	20
Seleção de projetos e regras de elegibilidade	85 — 90	22
Regras anuladas	91 — 97	23
MECANISMOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS	98 — 132	25
Funções e responsabilidades nos sistemas de gestão e de controlo	98 — 104	25
Sistemas normalizados de gestão e de controlo	105 — 111	26

Mecanismos proporcionados reforçados para os sistemas de gestão e de controlo	112 — 120	28
Apresentação de contas e correções financeiras	121 — 125	29
Condições para a certificação pelo Tribunal	126 — 132	30
OBSERVAÇÕES FINAIS	133 — 139	32
ANEXO		34

INTRODUÇÃO

1. Em 29 de maio de 2018, a Comissão publicou a sua proposta⁽¹⁾ de regulamento que estabelece disposições comuns (RDC) relativo a sete fundos de gestão partilhada da UE para o próximo período de programação (2021-2027). A base jurídica da proposta da Comissão implica que a consulta ao Tribunal de Contas é obrigatória⁽²⁾. O presente parecer cumpre esse requisito de consulta.

2. Os sete fundos, que em conjunto podem abranger cerca de 360 mil milhões de euros, ou seja, até um terço do orçamento total da UE para o período de 2021-2027, são:

- o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER);
- o Fundo Social Europeu Mais (FSE+);
- o Fundo de Coesão (FC);
- o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP);
- o Fundo para o Asilo e a Migração (FAMI);
- o Fundo para a Segurança Interna (FSI);
- o Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Vistos (IGFV).

3. O presente parecer começa por apresentar uma síntese da análise do Tribunal sobre em que medida a proposta concretiza os três principais objetivos fixados pela Comissão e que estão subjacentes a toda a proposta de RDC: reduzir substancialmente os encargos administrativos desnecessários para os beneficiários e para as autoridades de gestão; melhorar a flexibilidade, ajustando os objetivos e os recursos dos programas em função da evolução das circunstâncias; e harmonizar os programas de forma mais estreita com as prioridades da UE e reforçar a sua eficácia⁽³⁾. A proposta de RDC, propriamente dita, é muito abrangente, pelo que, na sua análise, o Tribunal agrupa os elementos que a constituem da seguinte forma: objetivos da política de coesão e quadro de programação e acompanhamento (Títulos I, II, III, IV e VIII da proposta); sistema de execução e regras de elegibilidade (Títulos V e VII); e, por último, mecanismos de prestação de contas, incluindo auditorias do TCE (Título VI).

4. Ao longo da análise, o Tribunal inclui várias questões a considerar pela Comissão e pelos legisladores. Indica o(s) artigo(s) da proposta de RDC a que se referem essas questões, mas algumas poderão, caso seja essa a vontade dos legisladores, ser tratadas em legislação de apoio de nível inferior, como atos delegados e de execução, ou em orientações separadas. A legislação de apoio recebe menos atenção do que os regulamentos, muito embora seja esta a que pode dar origem a uma complexidade e a encargos administrativos desnecessários. Duas questões a considerar vão além do RDC e respetiva legislação de apoio, mas o Tribunal acredita serem suficientemente significativas para levar à atenção da Comissão e dos legisladores (questões a considerar números 5 e 18). Por último, o Anexo apresenta uma lista de sugestões de redação específicas, remetendo para a questão relevante a considerar.

⁽¹⁾ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu Mais, o Fundo de Coesão e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e regras financeiras para estes Fundos e o Fundo para o Asilo e a Migração, o Fundo para a Segurança Interna e o Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Vistos, COM(2018) 375 final.

⁽²⁾ Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, artigo 322.º, n.º 1, alínea a). O TCE recebeu cartas do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, solicitando o seu parecer, em 21 de junho de 2018.

⁽³⁾ Exposição de motivos, secção 5, COM(2018) 375 final.

SÍNTESE DA ANÁLISE DA CONCRETIZAÇÃO DOS PRINCIPAIS OBJETIVOS DA COMISSÃO

5. O RDC tem por base o quadro estabelecido no período de programação anterior. Define os objetivos políticos comuns, a repartição dos fundos entre os 27 Estados-Membros e as regras de programação e de garantia da execução da política. Ao contrário do regulamento equivalente relativo ao período de programação de 2014-2020 ⁽⁴⁾, a proposta não foi sujeita a uma avaliação de impacto porque, segundo a exposição de motivos, a proposta «estabelece regras comuns e mecanismos de execução para outras políticas» ⁽⁵⁾. Os regulamentos específicos dos fundos ⁽⁶⁾ relativos aos sete fundos regidos pelo RDC foram sujeitos a avaliações de impacto. No entanto, estas avaliações não abrangeram algumas questões importantes de relevância geral, como o nível das taxas fixas no contexto de formas simplificadas de apoio (ponto 81) e o impacto dos mecanismos proporcionados reforçados propostos (pontos 112-120).

6. Os principais objetivos da Comissão subjacentes à conceção política proposta foram: a simplificação; a flexibilidade da execução de políticas; e o reforço da harmonização entre o financiamento e as prioridades da UE ⁽⁷⁾. Apresentam-se em seguida as principais conclusões do Tribunal sobre cada um desses objetivos; em consonância com a sua função de auditor externo da UE, o Tribunal inclui igualmente a sua análise dos novos mecanismos de prestação de contas propostos.

Simplificação

7. A proposta reflete claramente os esforços da Comissão no sentido de dar resposta aos pedidos de simplificação da política de coesão. O Tribunal manifesta o seu total apoio às ambições da Comissão de conseguir simplificar, sendo numerosos os elementos da proposta de RDC que implicam a simplificação. Em vários casos, no entanto, considera que os potenciais benefícios da simplificação em termos de redução dos encargos administrativos e dos ganhos de eficiência são suplantados por riscos acrescidos que se colocam ao cumprimento das regras e à boa gestão financeira.

8. O Tribunal congratula-se, por exemplo, com a manutenção, em grande parte, da estrutura dos programas. Contudo, nota também que algumas disposições da proposta de RDC carecem de clareza, o que pode conduzir a uma interpretação diferente das regras, afetando a segurança jurídica. Exemplo disso são a metodologia da revisão intercalar (ponto 45), os critérios para a avaliação dos requisitos essenciais de controlo (ponto 101) e as condições de utilização dos mecanismos proporcionados reforçados (ponto 117).

9. A proposta prevê uma série de medidas de simplificação, como opções de custos simplificadas e financiamento não associado aos custos, que, se adequadamente concebidas e aplicadas de forma eficaz pelos Estados-Membros, poderão mudar a ênfase das despesas para os resultados. No entanto, a combinação dessas medidas propostas pode levar a reembolsos acima ou abaixo do nível dos custos incorridos, gerando riscos para a obtenção da otimização dos recursos.

10. A proposta de eliminação de alguns procedimentos atuais, tais como as avaliações *ex ante* dos programas, as avaliações dos grandes projetos, os relatórios estratégicos e a reserva de desempenho, pode proporcionar simplificação, mas, no entender do Tribunal, enfraquece os mecanismos existentes para a concretização de resultados.

Flexibilidade

11. A proposta de RDC apresenta várias medidas destinadas a apoiar um orçamento da UE mais flexível, com as quais, em geral, o Tribunal está de acordo. Um novo elemento proposto para o período de 2021-2027 é a programação em duas fases (5 + 2) para três fundos, segundo a qual as dotações dos dois últimos anos serão estabelecidas em 2025 no âmbito de um exercício de revisão intercalar. Embora esta prática possa promover a flexibilidade e aumentar a capacidade de resposta à evolução das circunstâncias, o Tribunal tem preocupações quanto ao calendário proposto para a revisão e aos encargos administrativos subjacentes, o que acarreta uma complicação em vez de uma simplificação. Considera também que alguns dos processos em causa necessitam de ser mais esclarecidos.

Harmonização do financiamento com as prioridades da UE

12. O Tribunal congratula-se com as medidas tomadas pela Comissão para reforçar a ligação entre a utilização do financiamento da UE e os seus mecanismos de governação económica de alto nível, o Semestre Europeu, como a ênfase acrescida na execução das recomendações específicas por país pertinentes no âmbito dos programas. Apoiava igualmente a passagem das condicionalidades *ex ante* para condições favoráveis mais simples e apresenta vários aspetos destes para consideração pela Comissão.

⁽⁴⁾ Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

⁽⁵⁾ Exposição de motivos, secção 3, COM(2018) 375 final.

⁽⁶⁾ COM(2018) 372 final; COM(2018) 382 final; COM(2018) 390 final; COM(2018) 472 final; COM(2018) 473 final; e COM(2018) 471 final.

⁽⁷⁾ Exposição de motivos, secção 5, COM(2018) 375 final.

13. Quanto a outros aspetos, o Tribunal tem maiores preocupações. Ao contrário dos dois períodos de programação anteriores, o RDC para o próximo período não assenta numa estratégia ou num conjunto de objetivos à escala da UE. Pelo contrário, o RDC propõe cinco objetivos políticos de alto nível que não são traduzidos em resultados mensuráveis e quantificados a nível da UE. Assim, o RDC não consegue articular uma visão clara sobre o que a UE pretende alcançar através das suas políticas. Pelo contrário, cabe aos Estados-Membros a definição dos principais objetivos estratégicos. Por conseguinte, na opinião do Tribunal, a proposta não harmoniza o financiamento com as prioridades da UE, estando menos orientada para o desempenho do que no período de 2014-2020.

Mecanismos de prestação de contas

14. Em matéria de prestação de contas, a proposta transfere a responsabilidade pela execução para os Estados-Membros, alarga os mecanismos de auditoria única e reduz o papel da Comissão. A proposta de racionalização das verificações da gestão, concentrando-as em domínios de risco elevado, se aplicada corretamente, pode levar à redução dos encargos administrativos e ao aumento da eficiência dessas verificações. No entanto, a proposta de mecanismos proporcionados reforçados para os sistemas de controlo elimina efetivamente a supervisão por parte da Comissão e pode expor os fundos da UE a riscos acrescidos. Este elemento da proposta poderá comprometer as concretizações em matéria de controlo interno conseguidas nas últimas duas décadas. O Tribunal apresenta vários aspetos a considerar pela Comissão neste domínio.

QUESTÕES ESTRATÉGICAS E OBJETIVOS DA POLÍTICA DE COESÃO

Dar resposta às prioridades da UE

Pré-afetação de fundos aos Estados-Membros

15. Em partes significativas do orçamento da UE, em especial as que são executadas na modalidade de gestão partilhada, o nível máximo de despesas no âmbito das rubricas do quadro financeiro plurianual (QFP) está repartido em dotações anuais por Estado-Membro. Embora essa pré-afetação dos fundos assente em várias considerações (artigos 102.º-104.º e Anexo XXII do RDC), os critérios relacionados com o desempenho não estão contemplados.

16. O Tribunal registou já em auditorias anteriores que é difícil obter bons resultados qualitativos com regimes em que a absorção dos fundos pelos Estados-Membros constitui um objetivo implícito⁽⁸⁾. Na sua opinião, a afetação dos fundos deve seguir as prioridades estratégicas (objetivos políticos). O Tribunal regista que não é esse o caso e que, em vez disso, as prioridades (artigo 4.º do RDC) seguem o financiamento.

Requisitos de concentração temática

17. A proposta de RDC prevê a continuidade do financiamento, através dos seus objetivos políticos (artigo 4.º), na medida em que apoia os mesmos domínios considerados prioritários no período de 2014-2020 no âmbito da Estratégia Europa 2020.

18. Dá igualmente continuidade aos requisitos de concentração temática (artigo 8.º), colocando a tónica nos investimentos na inovação e numa Europa mais verde e hipocarbónica (artigo 3.º da proposta de regulamento do FEDER/FC), na inclusão social e no combate ao desemprego dos jovens (artigo 7.º da proposta de regulamento do FSE+). O Tribunal constatou, em auditorias anteriores, que os requisitos de concentração temática tiveram um forte impacto na definição das prioridades adequadas para financiamento⁽⁹⁾. Congratula-se, assim, com o facto de estes requisitos terem sido mantidos, uma vez que deverão permitir uma melhor orientação do financiamento da UE, maximizando, desse modo, o impacto destes recursos escassos.

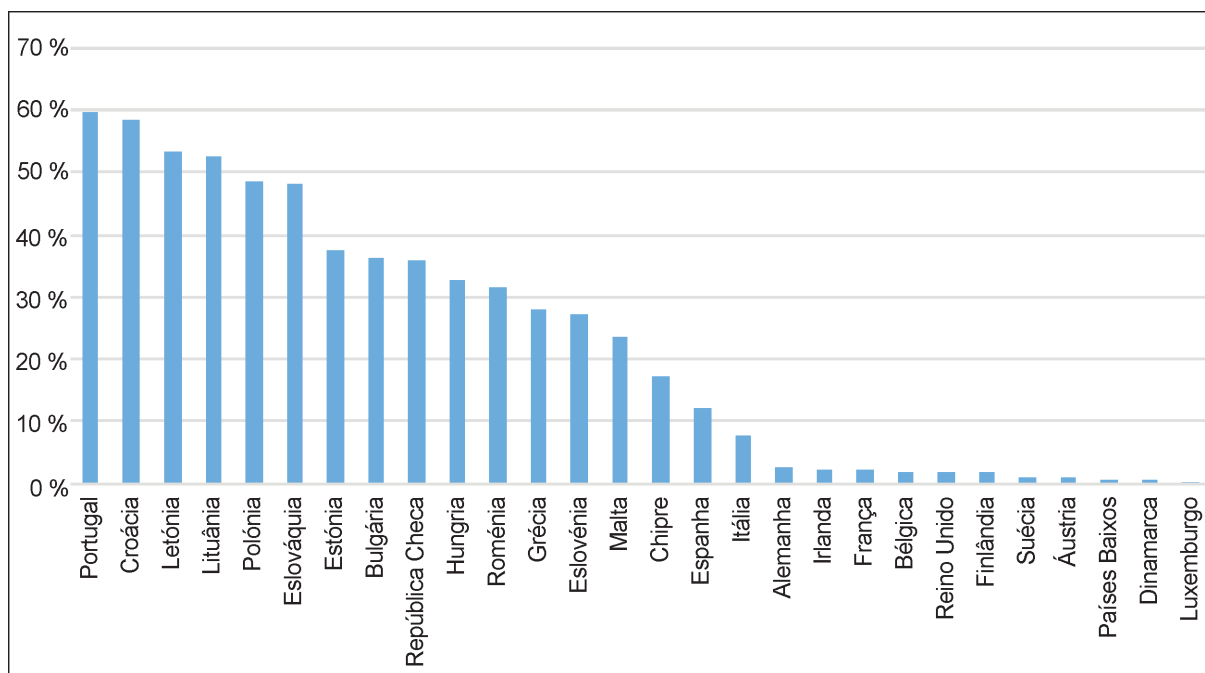
⁽⁸⁾ Relatório Anual relativo ao exercício de 2012, ponto 10.4. (JO C 331 de 14.11.2013, p. 1). Ver igualmente o Parecer n.º 7/2011 sobre a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas, abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum, e que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, ponto 4 (JO C 47 de 17.2.2012, p. 1).

⁽⁹⁾ Relatório Especial n.º 2/2017, «Negociação, pela Comissão, dos acordos de parceria e programas do domínio da coesão para 2014-2020», pontos 67-80.

19. No entanto, nota que o financiamento da UE em percentagem da despesa pública total varia entre os Estados-Membros, sendo, em alguns, muito reduzido (ver figura). Para estes Estados-Membros, mesmo com a concentração temática, o êxito do financiamento da UE dependerá sobretudo da sua capacidade de mobilizar financiamento nacional complementar.

Figura 1

FEDER e FC em % do investimento público 2015-2017



Fonte: Documento de trabalho dos serviços da Comissão, *Impact Assessment* (Avaliação de impacto), SWD(2018) 282 final.

Estratégia e objetivos ao nível da UE

20. O Tribunal referiu já, no passado, que as prioridades da UE devem traduzir-se em objetivos e metas operacionais úteis para os gestores, a fim de permitir um acompanhamento e uma comunicação coerentes sobre a contribuição dos fundos para as prioridades da UE⁽¹⁰⁾. Na sua proposta, a Comissão afirma existir uma maior harmonização entre os objetivos do RDC e as prioridades da UE⁽¹¹⁾; no entanto, a proposta de RDC não identifica claramente quais são essas prioridades da UE. Ao contrário dos dois períodos de programação anteriores, o RDC para o período pós-2020 não assenta numa estratégia ou num conjunto de objetivos comuns da UE. O Tribunal reconhece que no próximo ano haverá eleições para o Parlamento Europeu e uma nova Comissão, o que poderá tornar prematuro o desenvolvimento de uma estratégia. Porém, a inexistência de uma estratégia de alto nível que fundamente o objetivo do RDC constitui uma importante omissão. Nos relatórios anuais relativos a 2014 e 2015, o Tribunal chamou a atenção para as complicações decorrentes do facto de a Estratégia Europa 2020 não estar harmonizada com os períodos do QFP nem com o mandato da Comissão⁽¹²⁾.

21. Em vez disso, faz-se referência ao contributo dos fundos para objetivos vagos, como a «integração das ações em matéria climática» (considerando 9 e artigo 4.º, n.º 3)⁽¹³⁾, e às «finalidades específicas [dos Fundos] e em conformidade com os respetivos objetivos» baseados no artigo 174.º do Tratado (considerando 8 e artigo 4.º, n.º 2). Além disso:

— no caso dos três fundos da política de Coesão e do FEAMP, não é apresentada uma explicação sobre o modo como as prioridades da UE estabelecidas no Tratado⁽¹⁴⁾ se traduzem nos cinco objetivos políticos (de nível inferior) da proposta de RDC (artigo 4.º);

⁽¹⁰⁾ Relatório Anual relativo ao exercício de 2014, Capítulo 3 (JO C 373 de 10.11.2015, p. 1).

⁽¹¹⁾ Exposição de motivos, secção 5, COM(2018) 375 final.

⁽¹²⁾ Relatório Anual relativo ao exercício de 2014, ponto 3.8 e Relatório Anual relativo ao exercício de 2015, ponto 3.21 (JO C 375 de 13.10.2016, p. 1).

⁽¹³⁾ O Tribunal pronunciou-se sobre a integração da ação climática da UE em diferentes instrumentos de financiamento no Relatório Especial n.º 31/2016, «Utilizar pelo menos um em cada cinco euros do orçamento da UE em ação climática: os trabalhos em curso são ambiciosos mas existe o sério risco de não serem suficientes».

⁽¹⁴⁾ TFUE, artigo 174.º.

- estes cinco objetivos políticos são formulados de forma pouco específica, a um nível muito elevado e ambicioso (artigo 4.º)⁽¹⁵⁾; embora os regulamentos específicos dos fundos forneçam mais pormenores sobre os domínios de despesas que poderão contribuir para cada um dos objetivos políticos, estes não constituem um conjunto de objetivos operacionais mensuráveis e quantificados;
- os objetivos políticos referem-se apenas a quatro fundos; os regulamentos específicos dos fundos definem objetivos políticos separados para o FAMI, o FSI e o IGFV (considerando 8 e artigo 1.º, n.º 3);
- documentos informativos recentes salientaram a importância do valor acrescentado europeu na afetação dos recursos e na conceção e avaliação dos programas de despesas⁽¹⁶⁾. Na ausência de uma definição de valor acrescentado europeu no Regulamento Financeiro alterado, é difícil para a Comissão aplicar este conceito ao instituir o quadro do RDC.

22. Por conseguinte, a proposta de RDC não articula uma visão clara do que a UE pretende alcançar com os fundos abrangidos pelo regulamento, apresentando riscos potenciais em matéria de conceção, execução e impacto da política.

23. A Comissão e os legisladores devem considerar:

1) Propor prioridades claras da UE, com as metas correspondentes, para as quais os fundos têm de contribuir e, ao fazê-lo, dar resposta aos aspetos que o Tribunal menciona no ponto 21 (artigo 4.º da proposta de RDC).

Conjunto único de regras

24. O objetivo da proposta de RDC da Comissão é fornecer um conjunto de regras simples e abrangente que estabeleça regras de execução harmonizadas para todos⁽¹⁷⁾. O Tribunal congratula-se com a estrutura geral simplificada do quadro legislativo, com um menor número de regulamentos de dimensão consideravelmente reduzida. Atualmente, é composto por três níveis de legislação: o RDC, os regulamentos específicos dos fundos e os atos delegados com base em atribuições de poderes estabelecidas no RDC — menos do que no período de programação anterior⁽¹⁸⁾.

25. Pela primeira vez, os sete fundos em gestão partilhada (ponto 2) são abrangidos por um único quadro jurídico. Tal como aconteceu no período de programação de 2014-2020⁽¹⁹⁾, a Comissão alega que daí resulta uma simplificação da execução dos fundos e a promoção de sinergias entre eles⁽²⁰⁾. No entanto, o Tribunal regista que a harmonização das regras de execução é apenas parcial, pois no âmbito do RDC continuam a ser aplicadas regras distintas a diferentes fundos. A título de exemplo:

- embora as regras financeiras se apliquem aos sete fundos, as disposições comuns aplicam-se apenas a quatro desses fundos (artigo 1.º, n.º 1): FC, FEDER, FSE+ e FEAMP;

⁽¹⁵⁾ «Uma Europa mais inteligente»; «uma Europa mais verde e hipocarbónica»; «uma Europa mais conectada»; «uma Europa mais social»; «uma Europa mais próxima dos cidadãos».

⁽¹⁶⁾ Documento informativo «*Future of EU finances: reforming how the EU budget operates*» (Futuro das finanças da UE: reformar o modo de funcionamento do orçamento da UE), ponto 33; Documento informativo «*The Commission's proposals for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework*» (A proposta da Comissão para o Quadro Financeiro Plurianual para 2021-2027), ponto 26.

⁽¹⁷⁾ Guia de Simplificação da Comissão Europeia, 2018, p. 2.

⁽¹⁸⁾ Parecer n.º 7/2011 sobre a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns, ponto 5.

⁽¹⁹⁾ Relatório Anual relativo ao exercício de 2014, ponto 3.39.

⁽²⁰⁾ Guia de Simplificação da Comissão Europeia (2018), p. 2, e Exposição de Motivos, p. 8, COM(2018) 375 final: «Esta simplificação favorece a criação de sinergias e uma maior flexibilidade entre as várias vertentes dentro de cada objetivo, eliminando distinções artificiais entre as várias políticas que contribuam para um mesmo objetivo».

- o Título VIII relativo ao quadro financeiro não é aplicável ao FEAMP (artigo 1.º, n.º 4);
- aplicam-se diferentes disposições de acompanhamento dos programas aos vários fundos: um relatório anual de desempenho no caso do FEAMP, do FAMI, do FSI e do IGFV (artigo 36.º, n.º 6) e um relatório final de desempenho, a apresentar até 15 de fevereiro de 2031 (artigo 38.º) no caso do FEDER, do FC e do FSE+.

Flexibilidade orçamental

Período de elegibilidade

26. O Tribunal chamou já anteriormente a atenção para os problemas (em especial, os encargos administrativos e o consequente efeito no início do período de programação posterior) que surgem quando existe sobreposição dos períodos elegíveis de dois períodos de programação diferentes. Por conseguinte, congratula-se com a proposta, ao abrigo do artigo 99.º, de reduzir este período no final de 2021-2027 de três para dois anos (no jargão, uma mudança de $n+3$ para $n+2$) como um primeiro passo no sentido de harmonizar a elegibilidade, tanto quanto possível, com o período de programação ⁽²¹⁾.

Flexibilidade na capacidade de transferir fundos entre programas

27. O RDC propõe eliminar a necessidade de uma decisão da Comissão para as transferências financeiras entre prioridades apoiadas pelo mesmo fundo, no mesmo programa e para a mesma categoria de região, de montantes até 5 % da dotação inicial da prioridade, com um limite máximo de 3 % do orçamento do programa (artigo 19.º, n.º 5). A proposta de RDC prevê igualmente a possibilidade de transferir até 5 % das dotações entre todos os fundos em regime de gestão partilhada e outros instrumentos (artigo 21.º). Esta capacidade de transferir fundos proporciona maior flexibilidade aos Estados-Membros e deverá auxiliá-los a despender os fundos da UE à sua disposição.

28. No entanto, no entender do Tribunal, o principal objetivo das transferências orçamentais não deve ser o de facilitar a utilização dos fundos; quaisquer transferências desse tipo devem ser uma resposta às necessidades mais urgentes. Além disso, essas transferências conduzirão provavelmente a complicações adicionais em matéria de ajustamentos no quadro do desempenho e outros processos administrativos; também não está claro o modo como o montante a transferir será calculado. A proposta de RDC não especifica se as percentagens que podem ser transferidas se referem à dotação inicial ou à dotação existente a qualquer momento.

Programação em duas fases (5 + 2)

29. Um novo elemento proposto para o período de 2021-2027 é a programação em duas fases do FEDER, do FC e do FSE+, nos termos da qual as dotações financeiras dos programas são definidas apenas para os primeiros cinco anos, 2021-2025 (artigo 17.º, n.º 6), sendo as dotações relativas aos últimos dois anos estabelecidas em 2025 no âmbito da revisão intercalar obrigatória (artigo 14.º, n.º 2, alínea a)). Este novo elemento deverá contribuir para a flexibilidade e aumentar a capacidade da UE de dar resposta à evolução das circunstâncias. No entanto, o processo de alteração de todos os programas ao mesmo tempo aumentará significativamente os encargos administrativos para a Comissão e as autoridades dos Estados-Membros nas fases iniciais de execução dos programas ⁽²²⁾.

30. A Comissão e os legisladores devem considerar:

- 2) **Esclarecer as condições para a transferência de fundos e assegurar a necessária ênfase nos resultados (artigos 19.º e 21.º da proposta de RDC).**
- 3) **Reanalisar a abordagem proposta para a programação em duas fases (artigo 17.º, n.º 6, da proposta de RDC), tendo em conta os riscos em matéria de encargos administrativos.**

⁽²¹⁾ Relatório Especial n.º 36/2016, «Avaliação das modalidades de encerramento dos programas de coesão e de desenvolvimento rural no período de 2007-2013», pontos 129-130 e Recomendação 4.

⁽²²⁾ Relatório Especial n.º 17/2018, «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», figura 4.

Criar um ambiente propício ao investimento*Governança económica e ligações à política de coesão*

31. O Tribunal congratula-se com as medidas tomadas pela Comissão para reforçar a ligação entre a utilização do financiamento da UE e os seus mecanismos de governação económica de alto nível, o Semestre Europeu. O Tribunal acolhe favoravelmente a possibilidade de revisão e alteração dos programas, a fim de apoiar a execução das recomendações específicas por país pertinentes dirigidas aos Estados-Membros (artigo 15.º).

32. Contudo, a fim de utilizar bem estas disposições e reforçar a ligação entre o financiamento e as prioridades da UE, a Comissão deve assegurar que as recomendações específicas por país (REP) que propõe são pertinentes, podem ser executadas e podem contribuir diretamente para eliminar as insuficiências detetadas. O Tribunal elaborou recentemente um relatório no qual mencionava a falta de uma ligação sistemática entre os desequilíbrios específicos identificados nas revisões aprofundadas e as REP dirigidas aos Estados-Membros ⁽²³⁾ e outro que referia as insuficiências na articulação das REP. Neste último, recomendou que as REP esclarecessem a lógica subjacente à recomendação e os riscos associados ⁽²⁴⁾. O êxito das disposições relacionadas com as medidas ligadas a uma boa governação económica dependerá, portanto, de as REP serem formuladas de forma suficientemente clara para permitir medidas operacionais inequívocas, que possam ser objeto de acompanhamento e permitam determinar a sua correta execução.

33. O Tribunal acolhe favoravelmente a proposta de reforçar a função da Comissão, conferindo-lhe o poder de suspender os pagamentos diretamente nos casos em que os Estados-Membros não tomem medidas em resposta a um pedido de revisão e alteração de um programa (artigo 15.º, n.º 6). Observa, no entanto, que esse poder é prejudicado pelo facto de a proposta de RDC não prever quaisquer mecanismos para acompanhar a execução por parte dos Estados-Membros das medidas relacionadas com a boa governação económica.

34. Se um Estado-Membro não tomar as medidas exigidas ou se o Conselho adotar duas recomendações sucessivas no âmbito de um mesmo procedimento por desequilíbrios excessivos, a Comissão deve propor ao Conselho a suspensão das autorizações ou dos pagamentos (artigo 15.º, n.º 7). Nesses casos, deve ser dada prioridade à suspensão das autorizações; os pagamentos só devem ser suspensos quando for solicitada uma ação imediata e em caso de incumprimento significativo. O Tribunal considera que mudar a tónica das suspensões de pagamentos, como acontece no atual período de programação, para as suspensões de autorizações reduz o impacto da penalização. Este impacto é ainda enfraquecido pela nova proposta que permite à Comissão anular a suspensão num prazo de 10 dias, com base em circunstâncias económicas excecionais ou na sequência de um pedido fundamentado do Estado-Membro. O Tribunal constata que a proposta não esclarece o que se entende por circunstâncias económicas excecionais ou por pedido fundamentado apresentado por um Estado-Membro, tornando esta disposição sensível propensa a diferentes interpretações.

35. A Comissão e os legisladores devem considerar:

4) Em consonância com a recomendação anterior do Tribunal, assegurar que as REP, a partir de 2019, são claras, inequívocas e operacionais, a fim de utilizar as disposições propostas no artigo 15.º de forma adequada.

5) Incluir disposições sobre os mecanismos de acompanhamento e comunicação de informações no que se refere à execução das medidas relacionadas com a boa governação económica (artigo 15.º da proposta de RDC).

6) Esclarecer se as suspensões devem incidir nos pagamentos e não nas autorizações e em que circunstâncias devem ser anuladas (artigo 15.º da proposta de RDC).

⁽²³⁾ Relatório Especial n.º 3/2018, «Auditoria do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos (PDM)», pontos 35-43.

⁽²⁴⁾ Relatório Especial n.º 18/2018, «O principal objetivo da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento foi atingido?», pontos 121-125 e Recomendação 6.

Condições favoráveis

36. As condicionalidades *ex ante* do atual período serão substituídas, na proposta, por condições favoráveis mais simples (artigo 11.º). O Tribunal acolhe favoravelmente vários aspetos das disposições propostas: a simplificação da sua configuração; as condições reforçadas para a sua aplicação efetiva; e o facto de deverem concentrar-se mais no desenvolvimento dos quadros estratégico e de planeamento. Congratula-se igualmente com a necessidade de coerência entre as operações selecionadas e as estratégias e documentos de planeamento correspondentes no que se refere ao cumprimento das condições favoráveis. O Tribunal acredita que se trata de um passo importante para garantir que as condições sejam aplicadas ao longo de todo o período de programação.

37. No entanto, identifica também vários domínios em que é possível introduzir melhorias nas disposições propostas relativas às condições favoráveis:

- alguns dos critérios propostos podem não afetar a concretização eficiente e eficaz do objetivo específico conexo, contrariamente à recomendação anterior do Tribunal ⁽²⁵⁾. Por exemplo, a condição favorável temática «*Estratégia nacional de integração dos ciganos*» (Anexo IV da proposta de RDC) apenas pode contribuir parcialmente para a concretização do respetivo objetivo específico que visa o apoio a um grupo mais vasto de comunidades marginalizadas, não apenas ciganos;
- num relatório recente, o Tribunal recomendou que a legislação pós-2020 definisse critérios claros para avaliar o cumprimento das condições, incluindo, sempre que possível, objetivos mensuráveis, para assegurar o entendimento comum do que é necessário alcançar ⁽²⁶⁾. No entanto, na sua opinião, alguns dos critérios são ambíguos. Em especial, as condições temáticas propostas relativas ao desenvolvimento de estratégias e de quadros políticos estratégicos não são suficientemente pormenorizadas quanto à forma como as estratégias devem ser definidas, quais as entidades responsáveis pela sua execução, a capacidade necessária para o seu cumprimento e aplicação e, na maioria dos casos, a forma do respetivo acompanhamento;
- o Tribunal recomendou também que a legislação relativa ao período de programação pós-2020 assegurasse a coerência na avaliação dos critérios relativos ao cumprimento das condições com o Semestre Europeu ⁽²⁷⁾. O Tribunal constata que esta recomendação não está refletida na proposta.

38. A proposta de RDC propõe que as despesas referentes ao objetivo específico relativamente ao qual a condição favorável não é cumprida não devem ser incluídas nos pedidos de pagamento (artigo 11.º, n.º 6). Trata-se de uma alteração positiva em comparação com o período de 2014-2020. No entanto, não é claro se as despesas incorridas antes do cumprimento podem posteriormente ser incluídas nos pedidos de pagamento, assim que a condição favorável esteja cumprida. O artigo 67.º, n.º 3, alínea b), exige que as operações selecionadas sejam coerentes com os documentos estabelecidos com vista ao cumprimento das condições favoráveis, mas a proposta de RDC não contém disposições mais normativas.

39. A fim de garantir devidamente a exclusão das despesas relevantes dos pedidos de pagamento, a Comissão deverá dispor de mecanismos eficazes para os casos em que as condições deixem de ser cumpridas. O Tribunal constata, no entanto, que a proposta de RDC não prevê esses mecanismos, pois não exige a apresentação anual de relatórios por parte dos Estados-Membros. Os regulamentos específicos de três dos sete fundos abrangidos pela proposta de RDC (FAMI, FSI e IGFV) exigem que os Estados-Membros apresentem anualmente relatórios sobre o cumprimento das condições favoráveis, mas o mesmo não acontece com os regulamentos específicos do FEDER/FC, FSE+ e FEAMP.

40. A Comissão e os legisladores devem considerar:

7) Redefinir as condições favoráveis de modo a que conduzam verdadeiramente à concretização eficaz e eficiente dos objetivos específicos (Anexos III e IV da proposta de RDC).

⁽²⁵⁾ Relatório Especial n.º 15/2017, «Condicionalidades *ex ante* e reserva de desempenho no domínio da coesão: instrumentos inovadores, mas ainda não eficazes», Recomendação 1, alínea a).

⁽²⁶⁾ Relatório Especial n.º 15/2017, «Condicionalidades *ex ante* e reserva de desempenho no domínio da coesão: instrumentos inovadores, mas ainda não eficazes», Recomendação 1, alínea c).

⁽²⁷⁾ Relatório Especial n.º 15/2017, «Condicionalidades *ex ante* e reserva de desempenho no domínio da coesão: instrumentos inovadores, mas ainda não eficazes», Recomendação 1, alínea b).

- 8) **Incluir critérios claros para avaliar o cumprimento das condições favoráveis, disposições de acompanhamento e, quando aplicável, metas e objetivos mensuráveis, a fim de assegurar o entendimento comum do que é necessário alcançar (Anexos III e IV da proposta de RDC).**
- 9) **Incluir disposições que garantam a avaliação do cumprimento dos critérios em conformidade com as respetivas recomendações específicas por país e os relatórios por país elaborados no âmbito do processo do Semestre Europeu (artigo 11.º, n.ºs 2 e 4, da proposta de RDC).**
- 10) **Esclarecer que as despesas incorridas antes de estarem cumpridas as condições favoráveis e que não são coerentes com as estratégias e os documentos de planeamento estabelecidos para o cumprimento das condições favoráveis não devem ser incluídas nos pedidos de pagamento (artigo 11.º, n.º 6, da proposta de RDC).**
- 11) **Incluir disposições que permitam o acompanhamento eficaz do cumprimento ou não das condições favoráveis (artigo 11.º da proposta de RDC).**

Capacidade administrativa

41. Ao contrário do regulamento relativo ao atual período de programação, a proposta não inclui uma lista de medidas elegíveis de assistência técnica⁽²⁸⁾, o que cria o risco de sobreposições e a falta de complementaridade com o financiamento previsto ao abrigo da proposta de regulamento relativo à criação do Programa de Apoio às Reformas⁽²⁹⁾. A proposta de RDC exige que os Estados-Membros e a Comissão assegurem a coordenação, a complementaridade e a coerência entre os Fundos abrangidos pelo RDC e os outros instrumentos da UE (artigo 4.º, n.º 4). Na opinião do Tribunal, dada a falta de informações pormenorizadas relativas à assistência técnica, o risco de sobreposição mantém-se.

42. Nos termos da proposta de RDC, a assistência técnica pode ser financiada através de um mecanismo de financiamento fixo no caso das atividades «necessárias para a gestão eficaz e a utilização» dos fundos da UE (artigos 30.º e 31.º) e através de financiamento não associado aos custos para «outras ações de assistência técnica, para reforçar a capacidade» (artigos 32.º e 89.º). No entender do Tribunal, a diferença entre estes dois cenários — criação ou reforço da capacidade administrativa — não é clara. Existe, assim, um risco acrescido de reembolso excessivo no que se refere à assistência técnica. Pode não ser possível à Comissão, por exemplo, avaliar se um pedido de pagamento relativo a financiamento não associado aos custos, tal como estipulado no artigo 32.º, duplica ou não, em termos de despesas subjacentes, um pedido de financiamento fixo apresentado ao abrigo do artigo 31.º.

43. A Comissão e os legisladores devem considerar:

- 12) **Especificar as medidas elegíveis para financiamento no âmbito da assistência técnica, de modo a que o RDC complemente a proposta de regulamento que estabelece o programa de apoio às reformas (artigos 29.º-30.º da proposta de RDC).**
- 13) **Esclarecer as circunstâncias em que deve ser utilizado o financiamento fixo ou o financiamento não associado aos custos (artigos 29.º-32.º da proposta de RDC).**

Revisão intercalar

44. No período de programação de 2014-2020, a Comissão salientou a reserva de desempenho como o principal instrumento para incentivar os Estados-Membros a centrarem-se no desempenho desde o início dos programas. O Tribunal detetou insuficiências na conceção da reserva de desempenho⁽³⁰⁾ e recomendou anteriormente, para o período posterior a 2020, transformá-la num instrumento mais orientado para os resultados que afete fundos aos programas que obtêm bons resultados⁽³¹⁾.

⁽²⁸⁾ Artigo 58.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

⁽²⁹⁾ O Programa de Apoio às Reformas visa conceder incentivos financeiros para a realização de reformas estruturais e a prestação de assistência técnica para fortalecer a capacidade administrativa dos Estados-Membros. O apoio oferecido pelo Programa destina-se a complementar o dos Fundos regidos pelo RDC. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o programa de apoio às reformas, COM(2018) 391 final.

⁽³⁰⁾ Relatório Anual relativo ao exercício de 2014, ponto 3.63; Parecer n.º 7/2011 sobre a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns, pontos 17 e 18; Relatório Anual relativo ao exercício de 2013, pontos 10.14-10.16 (JO C 398 de 12.11.2014, p. 1).

⁽³¹⁾ Relatório Especial n.º 15/2017, «Condicionalidades *ex ante* e reserva de desempenho no domínio da coesão: instrumentos inovadores, mas ainda não eficazes», Recomendação 2.

45. Em contrapartida, a proposta da Comissão para o período pós-2020 consiste em eliminar a reserva de desempenho. A Comissão propõe antes que se tenha em conta o desempenho através da introdução da revisão intercalar para cada programa em 2025 (artigo 14.º) associada à reprogramação dos fundos (ponto 29) (artigo 19.º). Em teoria, dois anos de cada sete anos de financiamento — possivelmente até 30 % — poderão estar sujeitos a reafetação em função do desempenho, em comparação com os 6 % que estão em causa no quadro da reserva de desempenho para 2014-2020. No entanto, no entender do Tribunal, a revisão intercalar proposta apresenta várias insuficiências:

- ficará sobretudo limitada aos valores comunicados relativos aos indicadores de realizações, e não a qualquer tipo de indicadores de resultados, uma vez que não haverá objetivos intermédios disponíveis para os indicadores de resultados no quadro de desempenho (artigo 12.º);
- a avaliação intercalar poderá ocorrer demasiado cedo no período de programação para permitir avaliar os progressos, especialmente se os programas sofrerem atrasos na execução, como foi o caso de programas anteriores (nos períodos de programação de 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020 só foram absorvidos cerca de 20 % dos fundos nos primeiros quatro anos do período de programação);
- a metodologia a aplicar no exercício e a sua ligação ao desempenho não é clara. Em especial, a proposta não define se as metas iniciais devem ser estabelecidas apenas para as dotações financeiras de 2021-2025 ou para todo o período;
- não está clara a forma como o desempenho será avaliado, nem quais serão as consequências dessa avaliação. À semelhança do período de programação de 2014-2020, não existe o risco de os Estados-Membros perderem fundos, independentemente do desempenho.

46. A Comissão e os legisladores devem considerar:

- 14) Assegurar que a revisão intercalar não incide apenas nos recursos e nas realizações, mas também, tanto quanto possível, nos resultados (artigo 14.º e Anexo V da proposta de RDC). Se for cedo demais para avaliar os resultados, os objetivos intermédios inscritos nos programas ajudarão a compensar.**
- 15) Clarificar a metodologia a utilizar na revisão intercalar; por exemplo, o que constituirá um desempenho satisfatório e de que forma poderá afetar a dotação financeira (Artigo 14.º da proposta de RDC).**

QUADRO DE PROGRAMAÇÃO E ACOMPANHAMENTO

O princípio da simplificação na programação

47. O Tribunal referiu já anteriormente que a simplificação começa com regras simples e estáveis.⁽³²⁾ Neste contexto, congratula-se com o facto de muitas regras relativas ao quadro de programação e acompanhamento terem permanecido estáveis desde o período de programação anterior. As principais componentes do quadro para 2014-2020, como os acordos de parceria, mantiveram-se e a estrutura global dos programas permanece a mesma (modelo de programa, repartição dos recursos financeiros do programa por objetivo específico e nomenclatura comum para os dados financeiros). Este facto, juntamente com a existência de modelos para os documentos de programação, deve significar que as autoridades estão familiarizadas com as regras, facilitando a preparação dos documentos necessários.

48. O Tribunal salientou em auditorias anteriores que a Comissão e os Estados-Membros partilham a responsabilidade pela simplificação da execução da política de coesão e que uma parte significativa dos encargos administrativos dos beneficiários é causada pelas estruturas organizativas e pelas ineficiências administrativas dos Estados-Membros⁽³³⁾. Por conseguinte, é importante que os Estados-Membros identifiquem a origem dos encargos administrativos e as possíveis medidas para os reduzir; em tempo oportuno, devem igualmente comunicar os progressos realizados na redução dos custos e encargos administrativos⁽³⁴⁾. A proposta exige que os programas definam os desafios em termos de capacidade administrativa e governação (Artigo 17.º, n.º 3, alínea a), subalínea iv)), cabendo aos comités de acompanhamento examinar os progressos alcançados no reforço da capacidade administrativa (artigo 35.º, n.º 1, alínea i)), mas não é claro se esses requisitos incluem medidas de simplificação e a redução dos encargos administrativos.

⁽³²⁾ Documento informativo «Simplificação da execução da política de coesão pós-2020», ponto 50 (JO C 322 de 28.9.2017, p. 1).

⁽³³⁾ Documento informativo «Simplificação da execução da política de coesão pós-2020», pontos 60-72.

⁽³⁴⁾ Documento informativo «Simplificação da execução da política de coesão pós-2020», ponto 24.

49. A Comissão e os legisladores devem considerar:

16) Exigir nos acordos de parceria (artigo 8.º e Anexo II da proposta de RDC) ou nos programas (artigo 17.º e Anexo V da proposta de RDC) uma descrição das medidas dos Estados-Membros para fazer face aos encargos administrativos, juntamente com indicadores que permitam medir os progressos realizados em relação a esse objetivo, e exigir que os Estados-Membros comuniquem informações sobre estes aspetos.

Equilíbrio entre simplificação, resultados e prestação de contas

50. Como já salientou anteriormente, o Tribunal considera que a simplificação não deve ocorrer em detrimento da prestação de contas pública e do desempenho⁽³⁵⁾.

Acordos de parceria

51. O Tribunal congratula-se com o facto de o RDC propor a manutenção dos acordos de parceria enquanto documentos estratégicos (artigo 7.º), pois constituem a base das negociações entre a Comissão e os Estados-Membros (considerando 15). No seu relatório especial sobre os acordos de parceria, o Tribunal concluiu terem sido essenciais para concentrar as despesas da coesão na Estratégia Europa 2020⁽³⁶⁾.

52. Ao contrário do que acontecia no período de programação de 2014-2020, não existe um prazo fixo para a apresentação do acordo de parceria pelos Estados-Membros, o que significa que o requisito de apresentação dos programas no prazo de três meses a contar dessa data (artigo 16.º) é de utilidade limitada. O Tribunal salientou anteriormente a importância de começar a executar os programas o mais próximo possível do início do período de programação, a fim de evitar o risco de terem de ser despendidos montantes consideráveis de fundos no final do período de programação, com um conseqüente risco para a ênfase nos resultados⁽³⁷⁾.

53. O Tribunal saúda também a inclusão de um modelo de acordo de parceria na proposta de RDC (Anexo II). Anteriormente, tinha já constatado que a inexistência de um modelo comum no período de programação de 2014-2020 afetou a qualidade das informações de desempenho fornecidas⁽³⁸⁾. O modelo dos acordos de parceria deverá também facilitar a sua negociação entre a Comissão e os Estados-Membros.

54. O RDC propõe a simplificação dos acordos de parceria, limitando o tipo de informações que devem conter (artigo 8.º e Anexo II). Contudo, existe o risco de as disposições propostas levarem a que o acordo de parceria se torne um exercício pontual de valor limitado:

— o Tribunal reconheceu anteriormente o papel dos acordos de parceria na obtenção de bons resultados ao definirem uma lógica de intervenção clara⁽³⁹⁾ — identificando as necessidades antes de se analisar como e em que projetos serão utilizados os fundos da UE. Não é esse o caso na proposta. O acordo de parceria proposto centra-se em escolhas políticas (artigo 8.º), mas não exige uma articulação clara das necessidades a que a política deve dar resposta. Além disso, embora exista a obrigação de os Estados-Membros incluírem nos seus acordos de parceria os principais resultados esperados (artigo 8.º), estes não têm de ser quantificados e não estão concebidos para traduzirem objetivos políticos de alto nível ou objetivos políticos em objetivos operacionais. Assim, será difícil determinar se os objetivos e os resultados propostos são realistas e, por conseguinte, se as ações propostas para dar resposta aos problemas são adequadas;

⁽³⁵⁾ Documento informativo «Simplificação da execução da política de coesão pós-2020», ponto 14.

⁽³⁶⁾ Relatório especial n.º 2/2017, «Negociação, pela Comissão, dos acordos de parceria e programas do domínio da coesão para 2014-2020», ponto 143.

⁽³⁷⁾ Relatório Especial n.º 17/2018, «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», ponto 82 e Recomendação 1.

⁽³⁸⁾ Relatório especial n.º 2/2017, «Negociação, pela Comissão, dos acordos de parceria e programas do domínio da coesão para 2014-2020», ponto 60.

⁽³⁹⁾ Relatório Anual relativo ao exercício de 2014, ponto 3.57.

— ao contrário do atual período de programação, a proposta de RDC não prevê qualquer acompanhamento, ou elaboração de relatórios, sobre os resultados definidos nos acordos de parceria. O Tribunal considera que a comunicação regular de informações e a transparência acerca dos resultados das intervenções da UE são essenciais para garantir a prestação de contas pública e conquistar a confiança dos cidadãos⁽⁴⁰⁾.

Programas

55. Uma lógica de intervenção mais sólida foi uma das principais melhorias no período de programação de 2014-2020 no que respeita ao desempenho⁽⁴¹⁾. Além disso, ao contrário do período de programação de 2014-2020, não existe obrigação de realizar uma avaliação *ex ante* da lógica de intervenção definida nos programas. O Regulamento Financeiro exige que os programas e as atividades que impliquem despesas importantes sejam objeto de avaliações *ex ante*⁽⁴²⁾. No seu parecer sobre a proposta de Regulamento Financeiro, o Tribunal salientou a importância das avaliações *ex ante*, recomendando que as novas disposições não reduzissem o número de critérios que devem ser abrangidos pelas mesmas⁽⁴³⁾.

56. A Comissão e os legisladores devem considerar:

- 17) **Propor um calendário para a adoção do RDC, dos regulamentos específicos dos fundos e dos atos delegados e de execução ao Conselho e ao Parlamento Europeu, com vista a assegurar que a execução do programa começa como previsto no início do período de programação.**
- 18) **Fixar um prazo obrigatório para a apresentação dos acordos de parceria, com vista a assegurar a apresentação oportuna dos programas (artigo 7.º da proposta de RDC).**
- 19) **Incluir no acordo de parceria (artigo 8.º e Anexo II da proposta de RDC) uma análise das necessidades relativamente a cada objetivo político, bem como uma secção na qual os Estados-Membros terão de identificar os resultados quantificados que pretendem alcançar e o modo como estes se harmonizam com as prioridades da UE.**
- 20) **Exigir que os Estados-Membros acompanhem e elaborem relatórios sobre esses resultados, pelo menos antes das avaliações realizadas pela Comissão em 2024 e em 2031 (artigo 8.º da proposta de RDC).**
- 21) **Introduzir uma avaliação *ex ante* obrigatória dos programas e exigir aos Estados-Membros que definam nos seus programas uma estratégia de contribuição do programa para os resultados esperados estabelecidos no acordo de parceria (artigo 16.º da proposta de RDC), em conformidade com os requisitos do Regulamento financeiro.**

O quadro de desempenho

57. O RDC propõe a introdução de um quadro de desempenho que permita acompanhar, comunicar e avaliar o desempenho do programa durante a sua execução (artigo 12.º). Para cada programa, o quadro deve ser composto por indicadores de realizações e de resultados respeitantes aos objetivos específicos fixados nos regulamentos específicos dos fundos⁽⁴⁴⁾. O Tribunal considera que este requisito constitui um passo importante no sentido de reforçar a ênfase no desempenho, pois deverá gerar informações de desempenho mais frequentes e coerentes.

⁽⁴⁰⁾ «Exame panorâmico das disposições da UE relativas à prestação de contas e à auditoria pública: lacunas, sobreposições e desafios», 2014, ponto 14.

⁽⁴¹⁾ Relatório Especial n.º 2/2017, «Negociação, pela Comissão, dos acordos de parceria e programas do domínio da coesão para 2014-2020», pontos 5 e 83.

⁽⁴²⁾ Artigo 34.º do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 193 de 30.7.2018, p. 1).

⁽⁴³⁾ Parecer n.º 1/2017 sobre a proposta de revisão do «Regulamento Financeiro», ponto 89 (JO C 91 de 23.3.2017, p. 1).

⁽⁴⁴⁾ Com exceção da assistência técnica e do objetivo específico que visa combater a privação material (artigo 12.º, n.º 2, COM(2018) 375 final).

Definição comum de indicadores de realizações e de resultados

58. O Tribunal concluiu anteriormente que a Comissão aplicava definições diferentes de realizações e resultados, tendo recomendado a inclusão de definições comuns no Regulamento Financeiro ⁽⁴⁵⁾. Embora acolha favoravelmente a definição proposta de indicadores de realizações e de resultados (artigo 2.º), O Tribunal regista que a definição de indicador de resultados se refere aos «efeitos a curto prazo» das intervenções. No entanto, esta definição não está inteiramente harmonizada com as definições constantes das «Orientações para legislar melhor» ⁽⁴⁶⁾ da própria Comissão nem do Regulamento Financeiro revisto ⁽⁴⁷⁾, que se referem, respetivamente, aos «efeitos imediatos» e aos «efeitos» das intervenções. Além disso, a definição de indicador de resultados na proposta de RDC não é coerente com as definições utilizadas em todos os regulamentos específicos dos fundos: a proposta de regulamento relativo ao FSE+ não se refere a «indicadores de resultados», mas distingue entre «indicadores comuns de resultados imediatos» e «indicadores comuns de resultados a mais longo prazo» ⁽⁴⁸⁾.

Indicadores de realizações e de resultados comuns e específicos dos programas

59. O Tribunal congratula-se com a introdução de um conjunto de indicadores comuns de realizações e de resultados para cada fundo. Esta medida está em conformidade com a observação formulada nos seus relatórios anteriores de que a utilização de indicadores comuns pode representar um passo importante para reforçar a ênfase no desempenho ⁽⁴⁹⁾. A utilização de indicadores comuns facilita também a agregação dos dados sobre o desempenho e, por conseguinte, a comparação do desempenho ao nível do programa, do Estado-Membro e da UE. O Tribunal regista que a Comissão utilizará os indicadores comuns como base para a comunicação de indicadores «principais» ao Parlamento Europeu e ao Conselho (Anexo II da proposta de regulamento FEDER/FC).

60. A Comissão e os legisladores devem considerar:

22) Harmonizar a definição proposta de indicadores de resultados no RDC (artigo 2.º) com os regulamentos específicos dos fundos (Regulamento FSE+, artigo 2.º e anexos; Regulamento FEDER/FC, Anexo I).*Acompanhamento e utilização das informações de desempenho*

61. Em trabalhos anteriores, o Tribunal salientou a importância de os Estados-Membros e a Comissão demonstrarem resultados, melhorando os objetivos, os indicadores, as informações, a avaliação e os incentivos, obtendo, desse modo, provas suficientes para apoiar as decisões em matéria de despesas da UE ⁽⁵⁰⁾. As informações de desempenho devem ser passíveis de agregação, fiáveis e limitadas ao estritamente necessário.

Agregação dos dados sobre o desempenho

62. O Tribunal referiu anteriormente que nem todos os indicadores comuns foram utilizados de forma coerente nos programas apoiados pelo FEDER, o que impediu uma agregação pertinente dos dados a nível da UE ⁽⁵¹⁾. Considera que alguns dos elementos da proposta de RDC não salvaguardam uma utilização coerente dos indicadores de desempenho, o que pode colocar em risco uma agregação pertinente dos dados e, por conseguinte, a qualidade da comunicação de informações. Esta situação está refletida nos seguintes exemplos:

⁽⁴⁵⁾ Relatório Especial n.º 2/2017, «Negociação, pela Comissão, dos acordos de parceria e programas do domínio da coesão para 2014-2020», Recomendação 3.

⁽⁴⁶⁾ Documento de trabalho dos serviços da Comissão, SWD(2017) 350 final, de 7 de julho de 2017, p. 49.

⁽⁴⁷⁾ Artigo 2.º, n.º 56, do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046.

⁽⁴⁸⁾ Artigo 2.º, n.º 1, alíneas 5) e 6) da proposta de regulamento relativo ao FSE+. «Indicadores comuns de resultados imediatos» refere-se aos indicadores comuns de resultados que captam os efeitos num prazo de quatro semanas a contar do dia em que o participante deixa a operação (data de saída); «Indicadores comuns de resultados a mais longo prazo» refere-se a indicadores comuns de resultados que captam os efeitos seis meses após o participante ter deixado a operação.

⁽⁴⁹⁾ Relatório Anual relativo ao exercício de 2014, ponto 3.50.

⁽⁵⁰⁾ «Exame panorâmico das disposições da UE relativas à prestação de contas e à auditoria pública: lacunas, sobreposições e desafios», p. 13, e Documento informativo «Future of EU finances: reforming how the EU budget operates» (Futuro das finanças da UE: reformar o modo de funcionamento do orçamento da UE), ponto 6, 2018.

⁽⁵¹⁾ Relatório Especial n.º 2/2017, «Negociação, pela Comissão, dos acordos de parceria e programas do domínio da coesão para 2014-2020», pontos 103 e 150.

- o RDC elimina a condicionalidade *ex ante* geral aplicável no período de 2014-2020 relativa à existência de um sistema que garanta a recolha e a agregação de dados estatísticos em tempo oportuno;
- a relevância dos indicadores comuns propostos para o objetivo político nem sempre é clara. Este é especialmente o caso do objetivo político 5, Uma Europa mais próxima dos cidadãos, em que os indicadores propostos são genéricos;
- no caso dos programas do FEDER/FC/FSE+/FEAMP, não é claro quais os indicadores comuns que os Estados-Membros deverão utilizar para cada objetivo específico. Para todos estes fundos, não é também claro se os Estados-Membros devem recolher e comunicar dados sobre todos os indicadores comuns. O Tribunal referiu anteriormente que nem todos os indicadores comuns foram utilizados de forma coerente nos programas apoiados pelo FEDER no período de 2014-2020, o que impediu uma agregação pertinente dos dados a nível da UE ⁽⁵²⁾;
- com a exceção dos programas do domínio da coesão (FEDER/FC, FSE+), as propostas de regulamentos específicos dos fundos não distinguem entre os indicadores de realizações e de resultados. Os Estados-Membros podem, por conseguinte, não utilizar os indicadores de resultados de forma coerente;
- o sistema de categorias financeiras de intervenção proposto para o período de programação de 2021-2027 estabelece uma relação direta entre a dotação financeira e os objetivos específicos dos programas (Anexo V). Trata-se de uma melhoria face às disposições do período de programação de 2014-2020. No entanto, os domínios de intervenção ⁽⁵³⁾ (Anexo I) a utilizar para repartir os dados financeiros pelos Estados-Membros são numerosos, ambíguos e não estão ligados aos resultados e às realizações.

63. A Comissão e os legisladores devem considerar:

- 23) **Avaliar se os indicadores comuns propostos para o FEDER/FC (proposta de Regulamento FEDER/FC, Anexo I) satisfazem os critérios de qualidade («RACER») estabelecidos no Regulamento Financeiro e efetuar os ajustamentos necessários** ⁽⁵⁴⁾.
- 24) **Esclarecer se a utilização dos indicadores comuns relativos ao FEDER/FC e ao FSE+ é obrigatória para os Estados-Membros (proposta de regulamento FSE+, artigos 2.º e 15.º e anexos; proposta de Regulamento FEDER/FC, artigo 7.º e Anexo I).**
- 25) **Simplificar e clarificar a nomenclatura dos dados financeiros ao abrigo do Anexo I da proposta de RDC.**

Qualidade dos dados sobre o desempenho

64. Para que os dados sobre o desempenho sejam úteis, é essencial que sejam de qualidade aceitável. As disposições da proposta de RDC não são suficientemente claras sobre quem é responsável pela salvaguarda da qualidade dos dados.
- a proposta de RDC prevê que o comité de acompanhamento supervisione a aplicação do programa (artigo 33.º). Embora se exija que o Comité de Acompanhamento examine e aprove os relatórios anuais e finais de desempenho apresentados à Comissão, o mesmo não se aplica aos dados sobre o desempenho;
 - não existem disposições sobre a função da Comissão na verificação da qualidade dos dados transmitidos.

⁽⁵²⁾ Relatório Especial n.º 2/2017, «Negociação, pela Comissão, dos acordos de parceria e programas do domínio da coesão para 2014-2020», pontos 103 e 150.

⁽⁵³⁾ Relatório Especial n.º 2/2017, «Negociação, pela Comissão, dos acordos de parceria e programas do domínio da coesão para 2014-2020», pontos 92-99.

⁽⁵⁴⁾ Artigo 33.º, n.º 3, do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046: «Se for caso disso, são definidos [...] indicadores relevantes, aceites, credíveis, fáceis e fiáveis».

65. A Comissão e os legisladores devem considerar:

26) Esclarecer as disposições destinadas a garantir a qualidade dos dados transmitidos pelas autoridades dos programas, em especial a função da Comissão e do comité de acompanhamento (artigo 37.º da proposta de RDC).

Utilização dos dados sobre o desempenho gerados a nível da UE

66. O Tribunal propôs o reforço do quadro de desempenho da UE, reduzindo o número global de objetivos e indicadores de desempenho⁽⁵⁵⁾. Considera que algumas disposições do RDC podem aumentar a complexidade sem um benefício proporcional para a avaliação do cumprimento das prioridades da UE.

— o Tribunal recomendou anteriormente que os Estados-Membros deixassem de utilizar indicadores específicos desnecessários⁽⁵⁶⁾, mas constata que o RDC continua a incluir a possibilidade de definir indicadores específicos para os programas⁽⁵⁷⁾;

— a proposta de RDC obriga os Estados-Membros a transmitirem informações sobre a execução financeira e o desempenho de cada programa de dois em dois meses através de um sistema eletrónico (artigo 37.º), um aumento significativo em relação aos requisitos de prestação de informações no período de programação de 2014-2020. Contudo, as reuniões de avaliação do desempenho entre a Comissão e os Estados-Membros e as reuniões do comité de acompanhamento serão realizadas apenas uma ou duas vezes por ano.

67. O Tribunal considera que também não é clara a utilização que a Comissão fará de algumas das informações de desempenho geradas:

— não existe qualquer exigência no sentido de os Estados-Membros comunicarem informações sobre a execução dos acordos de parceria nem qualquer obrigação de elaboração de relatórios anuais de execução⁽⁵⁸⁾. A proposta de RDC introduz, em vez disso, reuniões anuais de avaliação do desempenho entre a Comissão e os Estados-Membros, durante as quais será examinado o desempenho dos programas (artigo 36.º)⁽⁵⁹⁾. O Tribunal congratula-se com a proposta de intensificação do diálogo entre a Comissão e os Estados-Membros, porém as disposições propostas não são claras quanto aos participantes, ao conteúdo e às consequências dessas reuniões;

— as avaliações a realizar pelos Estados-Membros ou pela Comissão (artigos 39.º e 40.º) não são obrigadas a examinar a «economia» — a ideia de que os recursos são disponibilizados em tempo útil, nas quantidades e qualidades adequadas, e ao melhor preço. O Tribunal salientou já anteriormente, no seu parecer sobre a proposta de Regulamento Financeiro, a importância de incluir a «economia» nas avaliações⁽⁶⁰⁾.

68. A Comissão e os legisladores devem considerar:

27) Restringir a utilização dos indicadores de realizações e de resultados específicos dos programas, com vista a reduzir os encargos administrativos (artigo 7.º da proposta de regulamento FEDER/FC, artigo 15.º da proposta de regulamento FSE+).

⁽⁵⁵⁾ Documento informativo «*Future of EU finances: reforming how the EU budget operates*» (Futuro das finanças da UE: reformar o modo de funcionamento do orçamento da UE), ponto 38, 2018.

⁽⁵⁶⁾ Relatório Especial n.º 2/2017, «Negociação, pela Comissão, dos acordos de parceria e programas do domínio da coesão para 2014-2020», ponto 147 e Recomendação 4.

⁽⁵⁷⁾ Anexo I das propostas de regulamentos relativos ao FEDER/FC, COM/2018/372 final; FSE+, COM/2018/382 final; e FEAMP, COM/2018/390 final. Anexos VIII das propostas de regulamentos relativos ao FAMI, COM/2018/471 final; FSI, COM/2018/472 final; e IGFV, COM/2018/473 final.

⁽⁵⁸⁾ Em vez disso, as principais informações sobre a execução dos programas devem agora ser comunicadas pelos Estados-Membros à Comissão através de um relatório anual de desempenho no que se refere aos programas apoiados pelo FEAMP, FAMI, FSI e IGFV (artigo 36.º, n.º 6, do COM(2018) 375 final) e de um relatório final sobre o desempenho no que se refere ao FEDER, FSE+ e FC, até 15 de fevereiro de 2031 (artigo 38.º do COM(2018) 375 final).

⁽⁵⁹⁾ Para os programas apoiados pelo FAMI, o FSI e o IGFV, a reunião de avaliação será organizada, pelo menos, duas vezes durante o período de programação.

⁽⁶⁰⁾ Parecer n.º 1/2017 sobre a proposta de revisão do «Regulamento Financeiro», ponto 89 (JO C 91 de 23.3.2017, p. 1).

- 28) Reduzir a frequência da transmissão de dados (artigo 37.º da proposta de RDC), tendo em conta a subsequente utilização dos dados pela Comissão e os encargos administrativos associados.
- 29) Esclarecer, no que se refere às reuniões anuais de avaliação de desempenho, os requisitos relativos aos participantes, o conteúdo e as consequências das mesmas (artigo 36.º da proposta de RDC).
- 30) Exigir que as avaliações abranjam a «economia» (artigos 39.º e 40.º da proposta de RDC).

SISTEMA DE EXECUÇÃO E REGRAS DE ELEGIBILIDADE

Instrumentos financeiros

Seleção dos organismos que executam o instrumento financeiro

69. A legislação relativa ao período de programação de 2014-2020 estipula que os intermediários financeiros são selecionados com base num procedimento aberto, transparente, proporcionado e não discriminatório, que evite conflitos de interesses. Prevê igualmente requisitos para se confiar a execução de instrumentos financeiros a organismos com capacidade adequada para o efeito⁽⁶¹⁾. No entanto, a proposta de RDC não inclui esses requisitos, estipulando apenas que a autoridade de gestão «deve selecionar o organismo que executa o instrumento financeiro» (artigo 53.º, n.º 2).

Avaliação ex ante dos instrumentos financeiros

70. Numa alteração face ao período de programação de 2014-2020, a proposta de RDC (artigo 52.º, n.º 3) já não exige que a avaliação *ex ante* de um instrumento financeiro se baseie na avaliação das lacunas do mercado, como provas de uma deficiência do mercado ou «situações de insuficiência de investimento». A ausência desse tipo de análise conduz ao risco de que os instrumentos financeiros tenham uma dimensão maior do que a necessária⁽⁶²⁾; e o financiamento privado e público pode ser afastado. O artigo 52.º, n.º 2, exige que os instrumentos financeiros concedam apoio a projetos «para os quais as fontes de financiamento no mercado não sejam suficientes». Porém, com base na experiência do Tribunal na auditoria de instrumentos financeiros, esta disposição não equivale a uma avaliação das lacunas do mercado e, portanto, não é suficiente para atenuar os riscos que identificou.

Prestação de informações relativas aos instrumentos financeiros

71. O Tribunal congratula-se com o facto de a proposta de RDC exigir que os Estados-Membros divulguem nos pedidos de pagamento (Anexo XIX) tanto o adiantamento como o desembolso de fundos aos beneficiários finais (artigo 86.º, n.º 2). Estas informações devem ser suficientes para os auditores avaliarem a legalidade e regularidade das despesas (ver também ponto 109). No entanto, a disposição constante da legislação aplicável ao período de 2014-2020, que exige a apresentação de relatórios sobre cada instrumento financeiro⁽⁶³⁾, foi abandonada. No âmbito da proposta de RDC, as autoridades de gestão são obrigadas a fornecer dados sobre instrumentos financeiros apenas ao nível do programa (artigo 37.º, n.º 3, e Anexos XIX e XX). Contudo, como os dados relativos a um instrumento financeiro individual podem estar dispersos por vários programas, não será possível avaliar o seu desempenho, incluindo, por exemplo, o nível das taxas de gestão. A razão para a introdução de relatórios separados no período anterior permanece relevante: «aumentar a transparência do processo de execução e assegurar um acompanhamento adequado [...] da execução dos instrumentos de engenharia financeira»⁽⁶⁴⁾, o que implica igualmente a necessidade de reduzir o desfasamento entre o relatório e o período abrangido pelo mesmo⁽⁶⁵⁾.

⁽⁶¹⁾ Artigo 38.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 e artigo 7.º do Regulamento Delegado (UE) n.º 480/2014 da Comissão (JO L 138 de 13.5.2014, p. 5).

⁽⁶²⁾ Relatório Especial n.º 19/2016, «Execução do orçamento da UE através de instrumentos financeiros — ensinamentos a retirar do período de programação de 2007-2013», pontos 47-52.

⁽⁶³⁾ Artigo 46.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

⁽⁶⁴⁾ Regulamento (UE) n.º 1310/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, p. 1-4 (JO L 337 de 20.12.2011, p. 1).

⁽⁶⁵⁾ Relatório Anual relativo ao exercício de 2017, ponto 2.35 (JO C 357 de 4.10.2018, p. 1).

Mecanismos de prestação de contas aplicáveis aos instrumentos financeiros

72. A proposta de RDC especifica que, no caso dos instrumentos financeiros, nem a autoridade de gestão nem a autoridade de auditoria realizarão auditorias a nível do BEI ou de outras instituições financeiras internacionais de que o Estado-Membro seja acionista. No entanto, o BEI ou outras instituições financeiras internacionais devem apresentar à Comissão e à autoridade de auditoria um relatório anual de auditoria, elaborado pelos respetivos auditores externos, até ao final de cada ano civil (artigo 75.º). Assim sendo, a proposta não define os direitos de acesso de que o TCE dispõe em relação aos instrumentos financeiros executados pelo BEI ou por outras instituições financeiras internacionais. Trata-se de uma importante omissão⁽⁶⁶⁾. Além disso, a proposta de RDC carece de disposições operacionais sobre a forma como os resultados dessas auditorias externas serão refletidos no cálculo das taxas de erro pelas autoridades de auditoria.

73. Nos termos da proposta de RDC, não podem ser realizadas verificações da gestão nem auditorias pela autoridade de auditoria ao nível dos destinatários finais (artigo 75.º). Nos termos do RDC para 2014-2020, os destinatários finais podem ser auditados quando existem indícios de que os documentos disponíveis ao nível da autoridade de gestão ou ao nível dos organismos que executam os instrumentos financeiros não refletem a exatidão e veracidade do apoio concedido⁽⁶⁷⁾. O Tribunal reconhece que, em geral, pode não ser necessário visitar os destinatários finais no âmbito de uma auditoria dos instrumentos financeiros. No entanto, considera que deve ser possível alargar o exame ao nível dos destinatários finais, a fim de verificar se as condições de elegibilidade se encontram preenchidas⁽⁶⁸⁾.

Efeito de alavanca dos instrumentos financeiros

74. Uma das principais vantagens dos instrumentos financeiros é o seu potencial para produzir efeito de alavanca dos fundos privados e públicos. O Tribunal recomendou anteriormente à Comissão que apresentasse uma definição de efeito de alavanca dos instrumentos financeiros, que distinga claramente entre o efeito de alavanca das contribuições privadas e públicas nacionais ao abrigo do PO e/ou de contribuições adicionais de capitais públicos ou privados, tendo em devida conta o tipo de instrumento utilizado⁽⁶⁹⁾. Embora a proposta apresente uma definição de efeito de alavanca (Artigo 2.º, definição 22), esta não estabelece as distinções que o Tribunal recomendou⁽⁷⁰⁾.

75. A Comissão e os legisladores devem considerar:

- 31) Introduzir o requisito relativo à seleção de intermediários financeiros através de um procedimento aberto, transparente e não discriminatório e fornecer mais esclarecimentos sobre os tipos de organismos aos quais pode ser confiada a execução de instrumentos financeiros e os requisitos que devem cumprir (artigo 52.º da proposta de RDC).**
- 32) Exigir uma avaliação das lacunas do mercado ao nível dos instrumentos financeiros, no âmbito da avaliação *ex ante* (artigo 52.º, n.º 3, da proposta de RDC).**
- 33) Manter o sistema de comunicação de informações de 2014-2020 e melhorar o seu calendário, uma vez que facilita a prestação de informações ao nível de um instrumento financeiro e permite a avaliação do respetivo desempenho (artigo 53.º da proposta de RDC).**
- 34) Especificar que, no âmbito dos acordos de auditoria ou verificação com o BEI e auditores externos, o TCE deve ter acesso a todas as informações que considere necessárias para a auditoria dos fundos da UE (artigo 75.º, n.º 4, da proposta de RDC).**

⁽⁶⁶⁾ Parecer n.º 1/2017 sobre a proposta de revisão do «Regulamento Financeiro», ponto 40: «os acordos de auditoria ou de verificação não devem restringir o acesso à informação necessária para a auditoria dos fundos da União».

⁽⁶⁷⁾ Artigo 40.º, n.º 3, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

⁽⁶⁸⁾ Relatório Anual relativo ao exercício de 2017, Capítulo 6, ponto 6.62.

⁽⁶⁹⁾ Relatório Especial n.º 19/2016, ponto 152 e Recomendação 3.

⁽⁷⁰⁾ Relatório Especial n.º 19/2016, «Execução do orçamento da UE através de instrumentos financeiros — ensinamentos a retirar do período de programação de 2007-2013», ponto VIII da Síntese.

- 35) Esclarecer no ato delegado referido no artigo 73.º os aspetos operacionais relativos à forma como os resultados da auditoria ao BEI e a outras instituições financeiras internacionais (artigo 75.º, n.º 4, da proposta de RDC) devem ser incluídos no cálculo das taxas de erro e na opinião de auditoria das autoridades de auditoria.
- 36) Prever, no RDC, a possibilidade de realizar auditorias ao nível dos destinatários finais, a fim de verificar se as condições de elegibilidade estão preenchidas (artigo 75.º, n.º 4, da proposta de RDC).
- 37) Clarificar o efeito de alavanca/multiplicador dos instrumentos financeiros, para que o desempenho de um instrumento possa ser avaliado no que respeita à contribuição pública nacional (artigo 2.º da proposta de RDC).

Modalidades de execução simplificada

O financiamento não associado aos custos como forma de apoio para os programas

76. As auditorias do Tribunal demonstraram que os pagamentos com base em direitos associados ao cumprimento de determinadas condições são menos propensos a erros de conformidade do que os pagamentos com base no reembolso de custos elegíveis; ajudam também a reduzir os encargos administrativos. O Tribunal recomendou que os pagamentos baseados no cumprimento de condições ou na obtenção de resultados se devam tornar a opção preferencial em todo o orçamento da UE⁽⁷¹⁾. A proposta da Comissão inclui a possibilidade de efetuar pagamentos nessa base (artigo 46.º). Existe já uma forma de financiamento semelhante no período de programação de 2014-2020 (os «Planos de Ação Conjuntos»⁽⁷²⁾), mas nenhum programa operacional utilizou esta possibilidade até maio de 2018⁽⁷³⁾. Este facto aponta para dificuldades por parte dos Estados-Membros em pôr este objetivo em prática.

77. Neste contexto, o Tribunal considera que a proposta, por si só, não é suficiente para ajudar os Estados-Membros a tirar partido desta forma de simplificação. O êxito final desta proposta dependerá em grande medida da capacidade da Comissão e dos Estados-Membros para evitarem a tendência para regressar ao pagamento baseado nas despesas e realizações, como aconteceu com a reserva de desempenho no período de 2014-2020⁽⁷⁴⁾.

Formas simplificadas de subvenções a beneficiários

78. O Tribunal constata que a metodologia subjacente à utilização de formas simplificadas de subvenções aos beneficiários será estabelecida nos programas e sujeita à posterior aprovação pela Comissão (artigo 88.º e Anexo V). Esta disposição deverá proporcionar a necessária segurança jurídica aos Estados-Membros.

79. No que diz respeito às formas simplificadas de subvenções aos beneficiários, o Tribunal apoia os esforços da Comissão no sentido de alargar a aplicação das opções de custos simplificadas⁽⁷⁵⁾. O Tribunal constatou que as OCS constituíram a medida mais eficaz para reduzir os encargos administrativos dos beneficiários no programa de 2014-2020 e, de 2012 a 2016, não comunicou qualquer erro quantificado relacionado com a utilização de OCS⁽⁷⁶⁾. No entanto, salientou igualmente que a Comissão e os Estados-Membros devem assegurar que a oportunidade de simplificar é acompanhada de uma maior ênfase no desempenho⁽⁷⁷⁾. No domínio do desenvolvimento rural, o Tribunal determinou que a introdução das OCS no período de 2014-2020 ajudou a mudar a ênfase dos recursos para as realizações, mas não conduziu a uma incidência acrescida nos resultados⁽⁷⁸⁾.

⁽⁷¹⁾ Parecer n.º 1/2017 sobre a proposta de revisão do «Regulamento Financeiro», ponto 84.

⁽⁷²⁾ Artigo 104.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 (RDC).

⁽⁷³⁾ Documento informativo «Simplificação da execução da política de coesão pós-2020», maio de 2018, ponto 79.

⁽⁷⁴⁾ Relatório Especial n.º 15/2017, «Condicionalidades *ex ante* e reserva de desempenho no domínio da coesão: instrumentos inovadores mas ainda não eficazes», ponto 106.

⁽⁷⁵⁾ Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, Capítulo 6, ponto 30 (JO C 344 de 12.11.2012, p. 1); Relatório Anual relativo ao exercício de 2012, Capítulo 6, ponto 42; Relatório Anual relativo ao exercício de 2014, Capítulo 6, ponto 79.

⁽⁷⁶⁾ Documento informativo «Simplificação da execução da política de coesão pós-2020», maio de 2018, ponto 75; Relatório Anual relativo ao exercício de 2016, ponto 6.12.

⁽⁷⁷⁾ Documento informativo «Simplificação da execução da política de coesão pós-2020», maio de 2018, ponto IV.

⁽⁷⁸⁾ Relatório Especial n.º 11/2018, «Novas opções para o financiamento de projetos de desenvolvimento rural: mais simples, mas não centradas nos resultados», ponto 81 e Recomendação 4.

80. A este respeito, o Tribunal constata que as taxas fixas previstas na proposta de RDC — custos diretos com pessoal (artigo 50.º, n.º 1) e outros custos elegíveis (artigo 51.º) — estão associadas a recursos e não a realizações ou resultados. Por conseguinte, embora a utilização de taxas fixas desta forma possa facilitar aos Estados-Membros a candidatura e a obtenção de financiamento da UE, não existe impacto correspondente no desempenho. Esta situação é contrária ao disposto no Regulamento Financeiro que estipula que as taxas fixas sejam determinadas «sempre que possível e adequado ... por forma a permitir o seu pagamento após a obtenção de realizações e/ou resultados concretos»⁽⁷⁹⁾.

81. Além disso, na ausência de uma avaliação de impacto (ponto 5), não existem provas que justifiquem o nível das taxas fixas propostas para os custos diretos com pessoal, outros custos elegíveis ou custos indiretos. Na prática, os níveis aplicados para o período de 2014-2020 no FSE foram alargados na proposta aos outros fundos. No entanto, a política de coesão abrange um leque muito vasto de setores e projetos, que têm estruturas de custos internos muito diferentes. A aplicação generalizada do mesmo nível de taxas fixas significa que os projetos de custos elevados darão aos Estados-Membros a oportunidade de declarar elevados níveis de custos fixos, sem garantia de que esses custos estejam estabelecidos no nível correto.

82. O alargamento do regime de taxa fixa para incluir os custos diretos com pessoal pode gerar mais complicação do que simplificação. No entender do Tribunal, a proposta de RDC (artigo 50.º, n.º 2) já simplifica significativamente o cálculo e a afetação dos custos com pessoal. No entanto, ao abrigo da proposta, os beneficiários podem declarar legalmente taxas fixas em relação aos custos diretos com pessoal para um projeto que não envolva esses custos (como no caso de um projeto inteiramente executado através de um processo de contratação pública). Acresce que, uma vez que as taxas fixas podem ser declaradas para os custos diretos com pessoal e outros custos diretos, um organismo responsável por vários projetos poderá alternar a forma como determina as despesas elegíveis, utilizando custos com pessoal a taxa fixa para alguns e outros custos diretos para outros. Essa situação suscita a possibilidade de declarar o mesmo custo mais de uma vez. O artigo 51.º, n.º 3, da proposta estipula que os Estados-Membros não devem fazê-lo, mas, dada a limitada documentação de apoio que acompanhará essas declarações, o Tribunal questiona-se sobre se as autoridades de gestão e as autoridades de auditoria, bem como a Comissão, conseguirão identificar as infrações.

83. As restrições relacionadas com a utilização de formas simplificadas de apoio em operações exclusivamente executadas através da contratação pública que estavam em vigor no período de programação anterior⁽⁸⁰⁾ não foram reproduzidas na proposta. Nos termos da proposta, se esses projetos utilizarem formas de apoio simplificadas, a Comissão e os Estados-Membros serão apenas obrigados a verificar se as condições de pagamento foram cumpridas⁽⁸¹⁾. As regras relativas à contratação pública continuarão a ser aplicáveis, mas não serão verificadas no âmbito do processo de pedido de apoio da UE, uma vez que a conformidade deixará de ser uma condição para o pagamento. As regras aplicáveis à contratação pública são uma pedra angular do mercado interno da UE, porém a proposta de RDC aumenta significativamente o risco de as infrações a essas regras não serem detetadas.

84. A Comissão e os legisladores devem considerar:

38) Elaborar, antes da programação, atos delegados, tal como referidos nos artigos 88.º e 89.º da proposta de RDC, sobre apoio não associado aos custos, com soluções prontas a utilizar destinadas a facilitar a aceitação desta forma de apoio, e formas simplificadas de apoio aos beneficiários. Um dos objetivos deverá ser garantir uma ênfase reforçada nos resultados.

39) Reavaliar se as taxas fixas estabelecidas na proposta de RDC são adequadas em termos de domínio de financiamento e tipo e/ou dimensão dos projetos (artigos 49.º, 50.º, n.º 1, e 51.º da proposta de RDC).

40) Excluir os custos diretos com pessoal da opção de custos simplificada de taxa fixa (artigo 50.º, n.º 1, da proposta de RDC).

⁽⁷⁹⁾ Artigo 181.º, n.º 2, do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 193 de 30.7.2018, p. 1).

⁽⁸⁰⁾ Artigo 67.º, n.º 4, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

⁽⁸¹⁾ Artigo 88.º, n.º 3, COM(2018) 375 final.

41) Exigir que as autoridades de auditoria abranjam a conformidade com as regras da contratação pública nas suas auditorias aos sistemas (artigo 88.º, n.º 3, da proposta de RDC).

Seleção de projetos e regras de elegibilidade

Seleção de projetos

85. Várias auditorias do Tribunal detetaram insuficiências na seleção de projetos, que deram origem a recomendações sobre o reforço dos critérios e das funções da Comissão ⁽⁸²⁾. Na sua recente auditoria sobre a seleção de projetos, o Tribunal constatou que, embora os critérios de seleção apoiem geralmente os objetivos do programa, não têm suficientemente em conta os resultados, centrando-se principalmente nas realizações e na absorção ⁽⁸³⁾. Neste contexto, saúda a introdução de requisitos relativos à seleção de projetos (artigo 67.º, n.º 3), embora considere útil a inclusão de mais pormenores.

86. No seu recente documento informativo, o Tribunal referiu os potenciais encargos administrativos dos beneficiários, que ocorrem quando as regras e obrigações regulamentares nacionais vão para além das estabelecidas ao nível da UE («sobre-regulação»), e identificou esta questão como um dos domínios essenciais para a simplificação eficaz da política de coesão ⁽⁸⁴⁾. Embora a principal responsabilidade pela simplificação do processo de seleção caiba aos Estados-Membros, o Tribunal considera que a Comissão poderia prestar maior apoio, analisando os procedimentos nacionais e identificando boas práticas. Por conseguinte, congratula-se com a possibilidade de a Comissão participar, a pedido da própria, no desenvolvimento de critérios de seleção de qualidade (artigo 67.º, n.º 2).

Regras de elegibilidade e IVA

87. A infração das regras de elegibilidade é uma das principais fontes de erros no domínio da coesão ⁽⁸⁵⁾. Na sua resposta às recomendações anteriores do Tribunal, a Comissão concordou em realizar uma análise orientada das regras de elegibilidade nacionais, incidindo na responsabilidade dos Estados-Membros em simplificar essas regras. Até abril de 2018, não tinha efetuado essa análise ⁽⁸⁶⁾. Uma vez que não é claro se o modelo dos programas constante da atual proposta exige que os Estados-Membros estabeleçam medidas destinadas a simplificar as regras e a reduzir os encargos administrativos dos beneficiários (ver ponto 48), continua a existir o risco de as regras de elegibilidade nacionais permanecerem desnecessariamente complexas.

88. Nos termos da proposta de RDC, para os projetos cujo custo total seja inferior a 5 milhões de euros, o IVA é um custo elegível, independentemente de ser recuperável ou não (artigo 58.º). No atual período de programação, não existe um limiar acima do qual o IVA não seja elegível, contudo, a elegibilidade está limitada ao IVA não recuperável. Na opinião do Tribunal, quando o IVA é incorrido por organismos governamentais, não representa um custo líquido para o Estado-Membro, uma vez que constitui uma receita. A imposição de um limiar relativo à dimensão do projeto na proposta limita o montante do IVA passível de reembolso, porém apenas dá uma resposta parcial à recomendação do Tribunal de que o IVA pago por organismos públicos não deve ser elegível para reembolso a partir de fundos da UE ⁽⁸⁷⁾. Da mesma forma, o IVA recuperável não constitui um verdadeiro custo para os organismos privados e não deve ser elegível para reembolso.

89. O Tribunal tem várias outras preocupações em relação às propostas do RDC no que respeita ao tratamento do IVA. Estas preocupações são válidas independentemente de o beneficiário ser uma organização pública ou privada:

— a proposta de RDC não aborda a questão de que, como o Tribunal anteriormente demonstrou, de acordo com as regras atuais para o reembolso do IVA, o financiamento recebido pelos beneficiários poderia exceder os custos incorridos ⁽⁸⁸⁾;

⁽⁸²⁾ Relatório Especial n.º 20/2014, «O apoio do FEDER às PME no domínio do comércio eletrónico foi eficaz?»; Relatório Especial n.º 7/2014, «O FEDER foi bem-sucedido no apoio ao desenvolvimento de incubadoras de empresas?»; Relatório Especial n.º 6/2014, «Apoio dos fundos da política de coesão à produção de energia renovável — os resultados alcançados foram bons?».

⁽⁸³⁾ Relatório Especial n.º 21/2018, «Seleção e acompanhamento dos projetos do FEDER e do FSE no período de 2014-2020: ainda maioritariamente orientados para as realizações», pontos 23-24.

⁽⁸⁴⁾ Documento informativo «Simplificação da execução da política de coesão pós-2020», maio de 2018, pontos 60-69.

⁽⁸⁵⁾ Relatório Anual relativo ao exercício de 2017, caixa 6.4; Relatório Anual relativo ao exercício de 2016, caixa 6.2 (JO C 322 de 28.9.2017, p. 1); Relatório Anual relativo ao exercício de 2015, figura 6.2; Relatório Anual relativo ao exercício de 2014, gráfico 6.2.

⁽⁸⁶⁾ Documento informativo «Simplificação da execução da política de coesão pós-2020», maio de 2018, ponto 62.

⁽⁸⁷⁾ Relatório Anual relativo ao exercício de 2017, Capítulo 6, Recomendação 2.

⁽⁸⁸⁾ Relatório Anual relativo ao exercício de 2017, pontos 6.40-6.42; TCE (2016), Relatório Anual relativo ao exercício de 2015, pontos 6.31-6.35.

- a proposta poderia incentivar as autoridades a dividir os projetos artificialmente para que ficassem abaixo do limiar dos 5 milhões de euros. O Tribunal desconhece qualquer motivo para a fixação do limiar artificial neste nível;
- a proposta não está em conformidade com as regras aplicáveis no âmbito da gestão direta, segundo as quais o IVA recuperável continua a não ser elegível⁽⁸⁹⁾. O Tribunal referiu já que as diferenças entre as regras são um dos elementos que aumenta a complexidade para os beneficiários e limita as sinergias entre os fundos⁽⁹⁰⁾.

O IVA é uma questão complicada, que o Tribunal continua a analisar.

90. A Comissão e os legisladores devem considerar:

- 42) Incluir disposições que definam claramente o tipo de análise que as autoridades de gestão devem efetuar com vista a garantir que as operações selecionadas atinjam um nível mínimo de mérito e satisfaçam os requisitos do artigo 67.º, n.º 3, alínea c), da proposta de RDC.**
- 43) Introduzir no RDC ou num ato delegado os principais critérios ao abrigo dos quais a Comissão deve ser consultada no que se refere aos critérios de seleção (artigo 67.º, n.º 2, da proposta de RDC).**
- 44) Excluir, em consonância com o Relatório Anual de 2017⁽⁹¹⁾, o reembolso do IVA a organismos públicos a partir dos fundos da UE (artigo 58.º, n.º 1, alínea a), da proposta de RDC).**

Regras anuladas

91. A Comissão propõe tornar menos rígidas as regras atualmente em vigor em dois domínios importantes: a avaliação de grandes projetos, normalmente projetos com um custo total de pelo menos 50 milhões de euros, que representam cerca de um terço da afetação total de fundos no âmbito da política de coesão⁽⁹²⁾; e a sua abordagem ao financiamento de projetos que geram receitas após a sua conclusão (como estradas com portagem).

Grandes projetos

92. Para o atual período de programação, os grandes projetos estão sujeitos, como condição de financiamento, a análises pormenorizadas de custo-benefício pelos Estados-Membros e à subsequente avaliação e aprovação pela Comissão⁽⁹³⁾. Ao longo dos anos, a Comissão desenvolveu normas comuns para essa análise de custo-benefício⁽⁹⁴⁾. A proposta de RDC da Comissão elimina todos os requisitos de avaliação específicos dos grandes projetos. Em vez disso, os Estados-Membros são apenas obrigados a fornecer informações à Comissão sobre «operações de importância estratégica», definidas como as que representam um contributo essencial para a realização dos objetivos de um programa, sem mais pormenores⁽⁹⁵⁾.

⁽⁸⁹⁾ Artigo 186.º, n.º 4, alínea c), do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 (Regulamento Financeiro). Estas disposições são aplicáveis, por exemplo, a: InvestEU, Horizonte Europa, Investimentos Inovadores Inter-regionais, Assistência Técnica por iniciativa da Comissão.

⁽⁹⁰⁾ Documento informativo «Simplificação da execução da política de coesão pós-2020», maio de 2018, ponto 52. Como exemplo específico, existe o risco de a proposta dar origem a encargos administrativos adicionais no caso de projetos sujeitos às regras em matéria de auxílios estatais, em que as autoridades terão de considerar o IVA elegível para determinar a intensidade do auxílio e proceder, posteriormente, ao acompanhamento.

⁽⁹¹⁾ Relatório Anual relativo ao exercício de 2017, pontos 6.40-6.42 e 6.78, Recomendação 2.

⁽⁹²⁾ *ECA analysis of the Commission's Shared Fund Management Common System database* (Análise do TCE à base de dados do sistema comum de gestão partilhada dos fundos da Comissão).

⁽⁹³⁾ Artigos 101.º-102.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013; Capítulo III do Regulamento (UE) n.º 480/2014; Anexo II e Anexo III do Regulamento de Execução (UE) 2015/207 da Comissão (JO L 38 de 13.2.2015, p. 1).

⁽⁹⁴⁾ Por exemplo, Comissão Europeia (2004), *Manual de Análise de Custos e Benefícios de Grandes Projetos no âmbito da Política Regional da CE*; e Comissão Europeia (2014), *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects, economic appraisal tool for Cohesion Policy 2014-2020* (Manual de Análise de Custos e Benefícios de Projetos de Investimento — Ferramenta de avaliação económica da Política de Coesão 2014-2020), dezembro de 2014.

⁽⁹⁵⁾ Artigo 2.º, definição 4, e artigo 67.º, n.º 6, do COM(2018) 375 final. Nos termos da proposta, as operações de importância estratégica devem ser identificadas nos programas operacionais, examinadas pelo comité de acompanhamento e promovidas pelos beneficiários através de um evento de comunicação (artigos 17.º, 35.º e 45.º do COM(2018) 375 final).

93. Em vários relatórios anteriores, o Tribunal constatou que a ausência e/ou a falta de utilização rigorosa da análise de custo-benefício representa um risco específico para a boa gestão financeira. Ao nível dos Estados-Membros, por exemplo, detetou insuficiências na aplicação e qualidade das análises de custo-benefício, com impacto direto nas decisões de financiamento subsequentes⁽⁹⁶⁾. No que diz respeito ao processo de aprovação pela Comissão, identificou várias insuficiências no funcionamento da revisão independente da qualidade⁽⁹⁷⁾ dos grandes projetos, muito embora registando também que esta avaliação adicional teve um impacto positivo na sua qualidade⁽⁹⁸⁾.

94. Neste contexto, o Tribunal receia que, embora a eliminação de todos os requisitos de avaliação específicos relacionados com grandes projetos represente uma redução dos encargos administrativos gerais, esta possa ser anulada pelo risco acrescido de os investimentos cofinanciados não oferecerem a melhor otimização dos recursos.

Projetos geradores de receitas

95. No atual período de programação, o apoio da UE a projetos geradores de receitas está sujeito a limites. Os Estados-Membros podem realizar análises pontuais para determinar o défice de financiamento ou utilizar taxas fixas, que variam entre 20 % e 30 %, consoante o setor⁽⁹⁹⁾. A proposta de RDC dispensa esta restrição ao financiamento da UE para esses projetos, pelo que todos os custos relacionados com projetos geradores de receitas são potencialmente elegíveis para apoio da UE. Em contrapartida, a proposta específica que serão aplicadas taxas de cofinanciamento da UE mais baixas a esses projetos. Sugere igualmente que os instrumentos financeiros podem tornar-se um mecanismo de execução essencial para os projetos geradores de receitas (página 10 do RDC).

96. Esta proposta é semelhante à eliminação do «princípio da inexistência de fins lucrativos» na recente revisão do Regulamento Financeiro. No seu parecer sobre a revisão do Regulamento Financeiro, o Tribunal sublinhou que não vê a necessidade de suprimir o princípio da inexistência de fins lucrativos⁽¹⁰⁰⁾. A Comissão aponta potenciais poupanças decorrentes das taxas de cofinanciamento mais baixas para todos os projetos na proposta de RDC (artigo 106.º) e estima que a eliminação das atuais regras relativas a projetos geradores de receitas reduziria os encargos administrativos totais em 1 %⁽¹⁰¹⁾. Na opinião do Tribunal, a existência de taxas de cofinanciamento mais baixas e uma redução potencial dos encargos administrativos não compensarão os custos adicionais significativos para o orçamento da UE que provavelmente decorrerão da eliminação do atual limite de apoio. Por exemplo, um projeto rodoviário numa região menos desenvolvida com um custo total de 10 milhões de euros poderá atrair um cofinanciamento da UE de 7 milhões de euros ao abrigo da nova proposta, cerca de 4,5 milhões de euros mais do que ao abrigo das regras do período de programação de 2014-2020⁽¹⁰²⁾.

97. A Comissão e os legisladores devem considerar:

45) Reintroduzir no RDC uma avaliação independente obrigatória e normas comuns de avaliação obrigatória, como a análise de custo-benefício, para a seleção de operações financeiramente significativas que representem a otimização dos recursos.

⁽⁹⁶⁾ Por exemplo, o Relatório Especial n.º 1/2008 relativo aos procedimentos de instrução e de avaliação dos grandes projetos de investimento dos períodos de programação 1994-1999 e 2000-2006; Relatório Especial n.º 8/2010, «Melhoria do desempenho dos transportes nos eixos ferroviários transeuropeus: Os investimentos nas infraestruturas ferroviárias da UE têm sido eficazes?»; Relatório Especial n.º 5/2013, «Os fundos da Política de Coesão da UE são bem despendidos nas estradas?»; Relatório Especial n.º 6/2014, «Apoio dos fundos da política de coesão à produção de energia renovável — os resultados alcançados foram bons?»; Relatório Especial n.º 21/2014, «Infraestruturas aeroportuárias financiadas pela UE: falta de otimização dos recursos»; Relatório Especial n.º 19/2018, «Rede ferroviária de alta velocidade na Europa: longe de ser realidade, não passa de uma manta de retalhos ineficaz».

⁽⁹⁷⁾ Assistência Conjunta de Apoio a Projetos nas Regiões Europeias (JASPERS)

⁽⁹⁸⁾ Relatório Especial n.º 1/2018, «Assistência Conjunta de Apoio a Projetos nas Regiões Europeias (JASPERS) — está na altura de orientar melhor o apoio».

⁽⁹⁹⁾ Artigo 61.º, n.º 3, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

⁽¹⁰⁰⁾ Parecer n.º 1/2017 sobre a proposta de revisão do «Regulamento Financeiro», ponto 34.

⁽¹⁰¹⁾ Documento de trabalho dos serviços da Comissão, *Impact assessment accompanying proposal for the Regulation of the European Parliament and of the Council on the ERDF and CF* (Avaliação de impacto que acompanha a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao FEDER e ao FC), SWD(2018)282 final, p. 66.

⁽¹⁰²⁾ Em consonância com o Regulamento (UE) n.º 1303/2013, artigo 61.º e Anexo V.

- 46) Limitar a contribuição da UE para projetos geradores de receitas ao necessário, reintroduzindo taxas fixas que limitem a despesa total elegível ou utilizando instrumentos financeiros como a opção preferida para cofinanciar projetos geradores de receitas.

MECANISMOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

Funções e responsabilidades nos sistemas de gestão e de controlo

98. A proposta de RDC propõe a «renovação» dos sistemas de gestão e de controlo existentes. Em princípio, o Tribunal congratula-se com esta medida: faz sentido partir dos resultados alcançados no passado no que respeita a um controlo interno reforçado e transferir os elementos do atual período de programação que estão a funcionar bem para o novo período⁽¹⁰³⁾. O Tribunal observa que o artigo 72.º se refere à necessidade de incluir «auditorias aos sistemas de autoridades de gestão recentemente identificadas e de autoridades encarregadas da função de contabilidade» na estratégia de auditoria das autoridades de auditoria. Na opinião do Tribunal, este requisito deve ser alargado para abranger quaisquer mudanças substanciais nos sistemas que possam ter impacto no respetivo funcionamento, como mudanças na abordagem das verificações de gestão.

99. A proposta de RDC introduz também uma opção para substituir a antiga autoridade de certificação por uma nova função contabilística com menos responsabilidades (artigo 66.º, n.º 2, e artigo 70.º). Esta medida está em consonância com a necessidade de clarificação da cobertura e do âmbito do trabalho entre as autoridades de gestão e de certificação que o Tribunal identificou no seu documento informativo relativo à simplificação⁽¹⁰⁴⁾. O Tribunal regista que as autoridades de certificação constituíram um importante nível de controlo *ex ante* e aumentaram a capacidade corretiva ao nível dos Estados-Membros. Substituí-las pela nova função contabilística, quando for essa a opção escolhida, implicará maiores responsabilidades para as autoridades de gestão, que precisarão de ser equipadas para as suas funções.

100. No atual período de programação de 2014-2020, o processo de «designação» das autoridades pelos Estados-Membros para a realização de determinadas tarefas era relativamente pesado⁽¹⁰⁵⁾. O Tribunal mencionou a relação entre os atrasos significativos no processo de designação nos Estados-Membros e a sua capacidade de solicitar financiamento da UE⁽¹⁰⁶⁾. Por conseguinte, congratula-se com o facto de a proposta dispensar a necessidade de um processo de designação. Em vez disso, os Estados-Membros devem apenas «identificar» uma autoridade de gestão e uma autoridade de auditoria (artigo 65.º).

101. Os Estados-Membros devem descrever os seus sistemas de gestão e de controlo utilizando um modelo que consta de um anexo (artigo 63.º, n.º 9, e Anexo XIV). Os principais requisitos dos sistemas encontram-se estabelecidos no Anexo X. Em comparação com o atual período de programação, o RDC propõe uma redução substancial no conteúdo exigido na descrição. Embora esta alteração represente maior liberdade e menos burocracia para os Estados-Membros, a experiência do Tribunal aponta para o risco de que a falta de clareza possa dar origem a insegurança, o que tende a não conduzir a uma verdadeira simplificação⁽¹⁰⁷⁾. No seu entender, reduzir as orientações e os esclarecimentos sobre os requisitos de controlo representa um risco para a qualidade das verificações realizadas. Na proposta, por exemplo, vários termos importantes não estão definidos, como «verificações de gestão adequadas» e «autoridades de gestão recentemente identificadas». Outro elemento importante em falta é o prazo para a definição das estratégias de auditoria.

102. A proposta de RDC contém um artigo separado (Artigo 74.º) sobre mecanismos de auditoria única. Esta questão está relacionada com o princípio de que a Comissão e as autoridades de auditoria devem evitar a duplicação de auditorias às mesmas despesas, com o objetivo de minimizar os custos de auditoria e reduzir os encargos administrativos dos beneficiários. O Tribunal apoia estes objetivos desde que sejam sustentados por um quadro que garanta que as despesas são controladas de acordo com as mesmas normas e que os resultados da auditoria são corretamente comunicados⁽¹⁰⁸⁾.

⁽¹⁰³⁾ Documento informativo «Simplificação da execução da política de coesão pós-2020», maio de 2018, princípio orientador IV.

⁽¹⁰⁴⁾ Documento informativo «Simplificação da execução da política de coesão pós-2020», maio de 2018, ponto 88.

⁽¹⁰⁵⁾ Artigos 123.º-124.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

⁽¹⁰⁶⁾ Relatório Anual relativo ao exercício de 2016, ponto 6.30.

⁽¹⁰⁷⁾ Documento informativo «Simplificação da execução da política de coesão pós-2020», maio de 2018, ponto 49.

⁽¹⁰⁸⁾ Relatório Especial n.º 16/2013, «Balanço da “auditoria única” (“single audit”) e confiança depositada pela Comissão nos trabalhos das autoridades de auditoria nacionais no domínio da coesão», Recomendação 5.

103. Embora o termo não tenha sido utilizado, o conceito de auditoria única foi parcialmente aplicado em períodos de programação anteriores, ainda que limitado à relação entre as autoridades de auditoria e a Comissão. A principal alteração da proposta reside no alargamento das disposições de auditoria única de modo a abranger a relação entre as autoridades de auditoria e de gestão: sempre que possível, as autoridades de auditoria não devem solicitar documentos aos beneficiários, mas utilizar os que já se encontram disponíveis no quadro do trabalho das autoridades de gestão, incluindo as suas verificações de gestão. Por conseguinte, as autoridades de auditoria apenas devem solicitar documentos e provas adicionais aos beneficiários «quando, com base no seu juízo profissional, tal seja necessário para fundamentar devidamente as conclusões das auditorias.» (artigo 74.º, n.º 1). Sem prejuízo desta cláusula, com base na sua longa experiência de auditoria neste domínio, o Tribunal considera que existe o risco de que as autoridades de auditoria possam enfrentar pressões indevidas no sentido de não questionar de muito perto o trabalho das autoridades de gestão. A auditoria pública independente é um elemento fundamental da transparência e da prestação de contas das despesas da UE⁽¹⁰⁹⁾. Por conseguinte, o Tribunal salienta ser essencial que as autoridades de auditoria sejam livres de auditar em conformidade com as normas internacionais de auditoria, devendo a Comissão fazer tudo o que estiver ao seu alcance para facilitar essa tarefa.

104. A Comissão e os legisladores devem considerar:

47) Identificar claramente as alterações nos sistemas que exigem uma auditoria obrigatória ao sistema por parte das autoridades de auditoria (artigo 72.º da proposta de RDC). Ver igualmente sugestões pormenorizadas no Anexo.

48) Adicionar à descrição dos sistemas de gestão e de controlo (Anexo XIV da proposta de RDC) uma descrição das verificações de gestão e dos critérios relevantes de modo a permitir às autoridades de auditoria verificarem se os requisitos-chave de controlo estabelecidos no Anexo X da proposta de RDC foram cumpridos.

49) Esclarecer as definições vagas e os calendários indefinidos ou irrealistas (por exemplo, «autoridades de gestão recentemente identificadas» e «primeiro ano de funcionamento»), na descrição do sistema (Anexo XIV da proposta de RDC) e no artigo 72.º da proposta de RDC.

Sistemas normalizados de gestão e de controlo

Verificações de gestão

105. As verificações de gestão constituem uma parte fundamental do sistema de gestão e de controlo. A proposta de RDC define-as como verificações administrativas para cada pedido de reembolso apresentado pelos beneficiários e verificações das operações no terreno. Ao contrário do que acontecia nos períodos de programação anteriores, as verificações administrativas já não são obrigatórias, devendo basear-se nos riscos (artigo 68.º, n.º 2), o que significa que os pedidos de pagamento de alguns beneficiários podem não ser sujeitos a verificações de gestão.

106. O Tribunal saúda, em princípio, a mudança para uma abordagem baseada nos riscos. Se for realizada corretamente, tem potencial para reduzir os encargos administrativos e melhorar a eficácia das verificações. O Tribunal constata regularmente que as verificações de gestão são um elemento que precisa de reforço no que respeita à verificação das despesas elegíveis⁽¹¹⁰⁾. O seu trabalho anterior revelou que o âmbito e a intensidade das verificações de gestão existentes já diferem significativamente entre e dentro dos Estados-Membros, indicando que existem diferentes interpretações quanto ao que é exigido⁽¹¹¹⁾. O Tribunal considera que a avaliação dos riscos relativa às verificações de gestão deve incidir claramente na regularidade e abranger todos os pedidos; as próprias verificações de gestão devem ocorrer antes de os pedidos de pagamento serem apresentados à Comissão.

⁽¹⁰⁹⁾ Documento informativo «The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework» (Proposta da Comissão relativa ao Quadro Financeiro Plurianual para 2021-2027), julho de 2018, ponto 32.

⁽¹¹⁰⁾ Relatório Anual relativo ao exercício de 2016, ponto 6.19 juntamente com a resposta da Comissão; Relatório Anual relativo ao exercício de 2015, ponto 6.36; Relatório Anual relativo ao exercício de 2014, ponto 6.44.

⁽¹¹¹⁾ Documento informativo «Simplificação da execução da política de coesão pós-2020», maio de 2018, p. 42.

Auditorias

107. Nos termos da proposta de RDC, as autoridades de auditoria poderão extrair a sua amostra de operações a partir de grupos de programas do FEDER, do Fundo de Coesão e do FSE+ (artigo 73.º, n.º 2). Em regra, essa amostra deve ser representativa e baseada em métodos de amostragem estatística. No entanto, ao abrigo da proposta de RDC, pode ser utilizado um método de amostragem não estatística nos casos em que a população seja inferior a 300 unidades de amostragem, situação em que a amostra deve abranger, no mínimo, 10 % das unidades de amostragem, selecionadas de forma aleatória (artigo 73.º, n.º 2). A interpretação dada a «unidade de amostragem» tem implicações importantes para a seleção aleatória da amostra, mas o termo não se encontra definido com precisão. Com base na sua vasta experiência na observação das práticas seguidas nos Estados-Membros, o Tribunal considera que a utilização de métodos de amostragem não estatística conduz ao risco de as amostras selecionadas resultantes não terem dimensão suficiente para ser representativas, podendo dar origem a taxas de erro e opiniões de auditoria pouco fiáveis.

108. Para a auditoria dos programas abrangidos pelo regulamento que estabelece disposições específicas relativas ao objetivo de Cooperação Territorial Europeia (Interreg), a Comissão selecionará uma amostra comum de operações, para abranger todos os programas⁽¹¹²⁾. Esta prática simplificará provavelmente essas auditorias. No entanto, como é o caso da amostragem no âmbito da proposta de RDC, existe o risco de essa amostra comum não ser representativa de programas individuais, reduzindo a fiabilidade das opiniões de auditoria quanto ao funcionamento dos sistemas em programas individuais.

109. No que se refere ao âmbito das auditorias realizadas pelas autoridades de auditoria relativamente a instrumentos financeiros, o Tribunal chama a atenção para o facto de o trabalho das autoridades de auditoria se concentrar em adiantamentos pagos aos instrumentos financeiros, que têm muito menos probabilidades de estar sujeitos a erros. O Tribunal recomendou que a Comissão assegure que as auditorias cobrem o pagamento aos destinatários finais — ou seja, as despesas elegíveis⁽¹¹³⁾. Congratula-se com o facto de a proposta de RDC exigir que os Estados-Membros identifiquem nos pedidos de pagamento tanto o adiantamento como o desembolso dos fundos para os destinatários finais (artigo 86.º, n.º 2). No entanto, a proposta de RDC não define as despesas elegíveis a auditar pelas autoridades de auditoria, nem especifica que apenas os fundos desembolsados para os destinatários finais devem ser tidos em conta no cálculo da taxa de erro residual.

110. Uma nova possibilidade para o período pós-2020 é a de os Estados-Membros poderem incorrer em despesas elegíveis fora da área do programa ou fora da UE (artigo 57.º, n.º 4). A proposta de RDC não prevê disposições para a salvaguarda dos necessários direitos de auditoria da autoridade de auditoria, da Comissão ou do TCE nestas circunstâncias⁽¹¹⁴⁾. Trata-se de uma importante lacuna em matéria de prestação de contas na proposta.

111. A Comissão e os legisladores devem considerar:

50) Esclarecer, através de um ato delegado ou de orientações, os requisitos para a abordagem baseada nos riscos das verificações de gestão. Ver também as observações pormenorizadas sobre o artigo 68.º, n.º 2, da proposta de RDC no Anexo.

51) Estabelecer critérios para o agrupamento de programas (incluindo os níveis de confiança) e para as populações de pequena dimensão a fim de garantir uma amostragem representativa, através de um ato delegado nos termos do artigo 73.º, n.º 4, da proposta de RDC. Esta questão a considerar aplica-se igualmente à amostragem de auditoria no âmbito dos mecanismos reforçados (ponto 115).

52) Introduzir várias amostras para grupos de programas Interreg ou uma amostra com estratos que apresentem as mesmas características (artigo 48.º da proposta de regulamento CTE).

⁽¹¹²⁾ COM(2018) 374 final, Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições específicas relativas ao objetivo de Cooperação Territorial Europeia (Interreg), financiado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e pelos instrumentos de financiamento externo, artigo 48.º.

⁽¹¹³⁾ Relatório Anual relativo ao exercício de 2016, ponto 6.35 e Recomendação 2 (JO C 322 de 28.9.2017, p. 1); Relatório Anual relativo ao exercício de 2015, pontos 6.59-6.61 e Recomendação 5 (JO C 375 de 13.10.2016, p. 1).

⁽¹¹⁴⁾ O Anexo XI inclui elementos sobre a pista de auditoria, contudo são genéricos e não se referem ao caso específico das operações realizadas fora da UE.

53) Esclarecer, no artigo 73.º da proposta de RDC, que as auditorias de operações relativas a instrumentos financeiros devem cobrir despesas elegíveis, tal como estabelecido no artigo 62.º, e excluir os adiantamentos pagos a instrumentos financeiros.

54) Assegurar a existência de direitos de auditoria claros no que respeita às despesas fora da UE e esclarecer esta questão no artigo 57.º, n.º 4, da proposta de RDC.

Mecanismos proporcionados reforçados para os sistemas de gestão e de controlo

Mecanismos

112. Uma alteração radical apresentada na proposta de RDC é o facto de, sujeito ao cumprimento de certas condições, os Estados-Membros poderem solicitar «mecanismos proporcionados reforçados» para os programas. Ao abrigo destes mecanismos, os procedimentos nacionais seriam utilizados como verificações de gestão, as auditorias das autoridades de auditoria ficariam limitadas a uma amostra de 30 unidades, sem auditorias aos sistemas, e as auditorias da Comissão seriam limitadas a uma verificação dos trabalhos das autoridades de auditoria (artigo 77.º).

113. O Tribunal tem várias preocupações quanto a esta proposta, conforme indicado nos pontos que se seguem. Como observação geral, constata que, na ausência de uma avaliação de impacto (ponto 5), não há provas de que os riscos envolvidos sejam compensados pelos potenciais benefícios da simplificação, através da redução dos custos administrativos e dos encargos administrativos dos beneficiários. Deste modo, a proposta é contrária à sua opinião de que «qualquer proposta de simplificação administrativa deve assentar em provas sólidas»⁽¹¹⁵⁾. O Tribunal regista igualmente que os mecanismos reforçados em matéria de prestação de contas na política de coesão, a partir do período de 2007-2013, contribuíram para uma redução significativa das taxas de erro que comunica⁽¹¹⁶⁾.

114. No que se refere aos três elementos dos mecanismos reforçados, o Tribunal constata que o texto do artigo 77.º, alínea a), relativo às verificações de gestão não é tão claro quanto necessário, dado o potencial impacto desta legislação. Mais importante ainda, uma vez que as verificações de gestão, ao abrigo da proposta de RDC, podem basear-se nos riscos (ponto 105), não é claro qual o valor acrescentado da disposição: uma autoridade de gestão pode utilizar as disposições relativas aos mecanismos habituais para obter os benefícios previstos no quadro dos mecanismos reforçados.

115. O segundo elemento da proposta visa uma auditoria reduzida por parte da autoridade de auditoria. O Tribunal manifesta a sua preocupação face ao potencial limite da dimensão da amostra da autoridade de auditoria — 30 unidades do que poderá ser um grupo de programas (ver também ponto 107). O artigo 77.º, alínea b), implica o risco de as autoridades de auditoria interpretarem este elemento de forma demasiado vaga, com a consequência de a referida amostra não ter dimensão suficiente para ser representativa, conduzindo a taxas de erro comunicadas pouco fiáveis.

116. O terceiro elemento da proposta diz respeito à auditoria limitada por parte da Comissão. Nos termos da proposta, as auditorias da própria Comissão estariam expressamente proibidas de irem além do nível da autoridade de auditoria até aos beneficiários, exceto se existisse uma suspeita de «falha grave nos trabalhos realizados pela autoridade de auditoria». Esta abordagem é inerente ao princípio da auditoria única (ponto 103) e, por conseguinte, não necessita de ser regulamentada desta forma: as normas internacionais de auditoria já exigem que os auditores assegurem que obtêm as provas necessárias para formar opiniões de auditoria sólidas.

Condições

117. As condições relativas a estes mecanismos são definidas no artigo 78.º. O principal critério⁽¹¹⁷⁾ prende-se com o facto de os relatórios anuais de atividades publicados pela Comissão em relação aos dois anos anteriores confirmarem que o sistema de gestão e controlo do programa funciona de forma eficaz e que a taxa de erro total para cada ano é inferior a 2 %, o que significa que:

⁽¹¹⁵⁾ Documento informativo «Simplificação da execução da política de coesão pós-2020», maio de 2018, pontos 19 e 86 e Anexo III.

⁽¹¹⁶⁾ Documento informativo «Simplificação da execução da política de coesão pós-2020», maio de 2018, ponto 39.

⁽¹¹⁷⁾ O único outro critério diz respeito à «participação do Estado-Membro em causa na cooperação reforçada no âmbito da Procuradoria Europeia».

- não existe garantia de que o sistema avaliado anteriormente como funcionando de forma eficaz seja igual ao que está em funcionamento ao abrigo dos novos mecanismos reforçados — em especial, tendo em conta a transição de um período de programação para o seguinte. O Tribunal constata que não se espera que as autoridades de auditoria realizem auditorias aos sistemas antes de aplicados os mecanismos reforçados, com o risco de o sistema não ser compatível com os requisitos da UE;
- a partir do texto da proposta de RDC, não é claro se a taxa de erro utilizada para avaliar a elegibilidade para os mecanismos reforçados terá sido sujeita aos controlos de legalidade e regularidade da Comissão. A taxa de erro comunicada nos relatórios anuais de atividades da Comissão é a que as autoridades de auditoria comunicaram. Esta taxa de erro pode ser subestimada, uma vez que não tem em conta as correções posteriores na sequência dos controlos de legalidade e regularidade da Comissão⁽¹¹⁸⁾. Avaliar se um programa pode ou não ser elegível para os mecanismos reforçados com base numa medida pouco fiável apenas aumentaria os riscos envolvidos;
- não é claro de que forma será aplicado o critério adicional relativo à cooperação com a Procuradoria Europeia.

Cessação da aplicação dos mecanismos reforçados

118. Uma outra fonte de preocupação diz respeito às disposições destinadas a cessar a aplicação destes mecanismos reforçados (designadas por «ajustamento») e a regressar aos mecanismos habituais (artigo 79.º). Este processo levará vários anos, exigindo trabalhos de auditoria adicionais, análise do próximo relatório anual de controlo, auditorias aos sistemas e tempo para o Estado-Membro apresentar as suas observações. Neste período — em que os Estados-Membros podem estar a funcionar com um sistema relativamente pouco fiável, mas com uma gestão e controlo ligeiros — existe naturalmente um risco mais elevado de ocorrerem erros. No entanto, os mecanismos propostos atrasam significativamente o âmbito das medidas corretivas.

119. No seu documento informativo sobre simplificação, o Tribunal chama a atenção para as disposições reforçadas em matéria de prestação de contas em vigor no período de programação atual e no anterior, em que a Comissão obtém garantias sobre a regularidade das despesas confiando nos controlos efetuados pelas autoridades de auditoria nos Estados-Membros⁽¹¹⁹⁾. Ao abrigo dos mecanismos habituais, a margem para basear as verificações de gestão nos riscos deverá reduzir os encargos administrativos para os sistemas que funcionam bem. Os mecanismos reforçados propostos podem enfraquecer substancialmente a garantia obtida pela Comissão. O Tribunal considera que as alterações propostas ao abrigo dos mecanismos habituais oferecem margem suficiente para reduzir os encargos administrativos.

120. A Comissão e os legisladores devem considerar:

55) Se estes riscos inerentes aos mecanismos reforçados são compensados pelos potenciais benefícios da simplificação (artigos 77.º-79.º da proposta de RDC).

Apresentação de contas e correções financeiras

121. Tal como no período de 2014-2020, ao abrigo da proposta de RDC a Comissão procederá inicialmente ao reembolso de 90 % dos montantes incluídos nos pedidos de pagamento intermédio dos Estados-Membros e pagará o saldo definitivo após ter examinado as contas (artigos 87.º e 94.º)⁽¹²⁰⁾. Para que a Comissão «aprove» as contas para efeitos de reembolso, deve certificar-se da «integralidade, exatidão e veracidade» das mesmas e de que a taxa de erro residual comunicada pela autoridade de auditoria é inferior a 2 % (artigo 93.º). A Comissão deverá pagar o saldo mesmo nos casos em que a opinião da autoridade de auditoria identifique insuficiências no funcionamento do sistema e/ou na legalidade e regularidade das operações subjacentes, desde que seja confirmada a integralidade, exatidão e veracidade das contas (artigos 95.º-96.º).

⁽¹¹⁸⁾ As auditorias do Tribunal mostram que a aprovação das contas pela Comissão e as taxas de erro publicadas não refletem a sua avaliação da legalidade e regularidade das despesas. Por conseguinte, poderá ser necessário ajustar as taxas de erro publicadas depois de efetuada a avaliação, uma questão que poderá ser resolvida, no máximo, até três anos depois. Ver Relatório Anual relativo ao exercício de 2017, Capítulo 6, ponto 6.68.

⁽¹¹⁹⁾ Documento informativo «Simplificação da execução da política de coesão pós-2020», maio de 2018, pontos 39-40.

⁽¹²⁰⁾ As contas constituem um elemento do «pacote de garantia» que os Estados-Membros devem apresentar anualmente à Comissão, juntamente com as declarações de gestão da autoridade de gestão, as opiniões de auditoria e os relatórios anuais de controlo elaborados pela autoridade de auditoria (artigo 92.º).

122. As verificações da Comissão sobre a legalidade e regularidade só podem ocorrer após este processo inicial de exame e encerramento das contas e o pagamento do saldo definitivo. O processo previsto na proposta não tem, por conseguinte, em conta quaisquer correções financeiras posteriores por parte da Comissão, nem a necessidade de alterar as taxas de erro em conformidade. Assim, a aprovação das contas pela Comissão não confere segurança aos beneficiários, uma vez que as despesas correspondentes são sujeitas a verificações adicionais da Comissão após o encerramento efetivo das contas. O Tribunal chamou a atenção para esta questão no seu parecer sobre a proposta de RDC para o período de programação de 2014-2020⁽¹²¹⁾. Recentemente, o Tribunal recomendou que a Comissão efetue controlos suficientes para retirar conclusões sobre a eficácia do trabalho das autoridades de auditoria e obter uma garantia razoável quanto à regularidade das despesas, o mais tardar no Relatório Anual de Atividades publicado no ano seguinte à aprovação das contas⁽¹²²⁾. É igualmente importante que a proposta de RDC para o período de 2021-2027 introduza prazos claros para a decisão final.

123. A eficácia do sistema de contas depende do incentivo que fornecem aos Estados-Membros para a recuperação dos montantes irregulares e introdução de melhorias nos sistemas⁽¹²³⁾. A este respeito, o Tribunal congratula-se com o facto de a proposta de RDC manter a possibilidade de impor correções financeiras líquidas às despesas irregulares detetadas pela Comissão nas despesas constantes das contas aprovadas (artigo 98.º). O Tribunal considera que a proposta deve também referir-se às irregularidades detetadas pelo Tribunal de Contas neste contexto, como acontece no regulamento aplicável ao atual período⁽¹²⁴⁾. No entanto, a proposta elimina as correções financeiras líquidas com base em falhas graves no funcionamento dos sistemas de gestão, uma possibilidade que está disponível no período de 2014-2020. Nos termos da proposta de RDC, os Estados-Membros poderão substituir as despesas irregulares⁽¹²⁵⁾. Na opinião do Tribunal, essa possibilidade enfraquece significativamente o incentivo para os Estados-Membros melhorarem os seus sistemas.

124. O valor da declaração de gestão dependerá do trabalho subjacente da autoridade de gestão. O Tribunal constata que o modelo de declaração de gestão, um dos quatro elementos do pacote de garantia (ponto 121) estabelecido no Anexo XV da proposta, não cobre o bom funcionamento do sistema de controlo, conforme exige o Regulamento Financeiro⁽¹²⁶⁾. Esta incoerência tem implicações para a opinião de auditoria da autoridade de auditoria, uma vez que esta emite uma opinião de auditoria sobre o funcionamento do sistema com base na declaração de gestão.

125. A Comissão e os legisladores devem considerar:

56) Introduzir prazos claros para a conclusão dos controlos de legalidade e regularidade das contas pela Comissão (artigos 93.º-96.º da proposta de RDC). A Comissão deve realizar controlos de regularidade suficientes para retirar conclusões sobre a regularidade das despesas, o mais tardar no Relatório Anual de Atividades da DG publicado no ano seguinte à aprovação das contas.

57) Juntar às razões pelas quais a Comissão não aprovou as contas apresentadas uma opinião com reservas e adversa da autoridade de auditoria sobre o funcionamento eficaz dos sistemas e a legalidade e regularidade (artigos 95.º e 96.º da proposta de RDC).

58) Reintroduzir a possibilidade de correções financeiras líquidas relativas a falhas graves no funcionamento do sistema (artigo 98.º, n.ºs 1 e 4, da proposta de RDC).

Condições para a certificação pelo Tribunal

126. Na sua Estratégia para 2018-2020, o Tribunal assinalou a intenção de aplicar uma nova abordagem à Declaração de Fiabilidade (DAS), retirando, tanto quanto possível, garantias da legalidade e regularidade das informações fornecidas pelas entidades auditadas, como uma medida no sentido da organização da DAS enquanto «trabalho de certificação». Assim, o Tribunal avalia se a taxa de erro residual estabelecida pela Comissão, com base nas taxas fornecidas pelas autoridades de auditoria, é uma estimativa fiável. No âmbito desta abordagem, o Tribunal terá em conta o quadro revisto de controlo e garantia no domínio da Coesão e procurará utilizar o trabalho dos outros auditores envolvidos (as autoridades de auditoria e a Comissão, quando adequado) com o objetivo de reduzir o seu próprio trabalho de auditoria e, assim, os encargos globais das auditorias.

⁽¹²¹⁾ Parecer n.º 7/2011 sobre a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns, pontos 31-33).

⁽¹²²⁾ Ver Relatório Anual relativo ao exercício de 2017, Capítulo 6, Recomendação 7.

⁽¹²³⁾ Parecer n.º 7/2011 sobre a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns, ponto 36.

⁽¹²⁴⁾ Artigo 145.º, n.º 7, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

⁽¹²⁵⁾ Artigo 145.º, n.º 7, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

⁽¹²⁶⁾ Artigo 63.º, n.º 6, do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046.

127. Como exercício-piloto, para determinar se uma nova abordagem poderá ser viável, a DAS relativa a 2017 da sub-rubrica 1b (Coesão Económica, Social e Territorial) do QFP, incluída no Capítulo 6 do Relatório Anual de 2017 do Tribunal, teve por base uma amostra de operações que já tinham sido auditadas pelas autoridades de auditoria.

128. Ao avaliar os resultados desse exercício piloto, o Tribunal identificou quatro condições que determinam a sua capacidade para prosseguir a transição para um trabalho de certificação:

- i. existe uma taxa de erro residual cuja exatidão o Tribunal pode verificar;
- ii. esta taxa de erro é adequada à sua finalidade (robusta e fiável);
- iii. a Comissão fornece as informações necessárias em tempo oportuno para os objetivos do Tribunal;
- iv. as condições para utilizar o trabalho de outros auditores estão cumpridas (independência, competência profissional, âmbito do trabalho, relação custo-eficácia, conclusões de auditoria baseadas em provas suficientes).

129. O quadro seguinte representa uma síntese da avaliação do Tribunal sobre o cumprimento dessas condições no seu exercício-piloto para a DAS relativa a 2017. Também apresenta a opinião do Tribunal sobre se as insuficiências detetadas podem, ou não, ser abordadas pelo RDC e se são, na prática, abordadas na proposta de RDC.

Condição	Principais insuficiências detetadas na DAS relativa a 2017	Estas insuficiências podem ser abordadas no RDC?	São abordadas no RDC?
i. Taxa de erro residual cuja exatidão o Tribunal pode verificar?	Não existe uma taxa de erro residual total comum para a sub-rubrica do QFP. A Comissão agrega o indicador apenas por DG. Além disso, a taxa de erro referida no RAA diz respeito a despesas que não foram submetidas ao ciclo de controlo total.	Não (questão para o Regulamento Financeiro)	Não aplicável
ii. A taxa de erro residual adequa-se à finalidade?	A principal insuficiência prende-se com o facto de a taxa de erro residual do exercício contabilístico específico que o Tribunal examina poder incluir adiantamentos a instrumentos financeiros e projetos de auxílio estatal. Se este for o caso, a taxa de erro residual pode ser subestimada.	Sim	Em parte
iii. A Comissão fornece informações em tempo oportuno?	A estimativa da Comissão relativamente à taxa de erro no seu RAA de 2017 para as despesas incluídas nas contas aprovadas em maio de 2017 está incompleta, uma vez que poderá ser sujeita a correções.	Sim	Não
iv. Estão cumpridas as condições para utilizar o trabalho de outros auditores?	Insuficiências de amostragem e documentação.	Em parte	Em parte

130. O Tribunal considera que o RDC não pode, por si só, resolver todas as condições pertinentes para a certificação. Os Estados-Membros e a Comissão teriam de conceber os mecanismos nos domínios que são da sua competência para dar resposta às insuficiências. Globalmente, a proposta de RDC não resolve todas as insuficiências detetadas no projeto-piloto da DAS relativa a 2017 que poderia ter resolvido. O Tribunal conclui, por conseguinte, que a proposta de RDC apenas cumpre parcialmente as condições para um trabalho de certificação no que se refere tanto aos mecanismos habituais como aos reforçados. Neste contexto, o Tribunal salienta que o objetivo do RDC não é facilitar uma nova abordagem da sua auditoria. O desfasamento entre as necessidades do Tribunal no que respeita a um trabalho de certificação e as disposições da legislação proposta não surgiu por definição, mas em consequência dos diferentes objetivos em causa.

131. O Tribunal salientou anteriormente os riscos que observa no âmbito dos novos mecanismos propostos, cujo efeito seria enfraquecer o ambiente de controlo, em especial ao abrigo dos mecanismos reforçados. Por sua vez, esta situação afeta a garantia obtida pela Comissão e, subsequentemente, as condições para a certificação. Um trabalho de certificação pode razoavelmente ser aplicado aos sistemas de gestão e de controlo habituais. No mínimo, seria necessário proceder aos seguintes ajustamentos:

- reduzir o risco de amostragem, propondo, nos atos delegados, metodologias de amostragem estatística «prontas a utilizar» a aplicar de forma coerente pelas autoridades de auditoria em circunstâncias específicas. Esta proposta pode igualmente exigir que a Comissão valide o método de amostragem das autoridades de auditoria antes de a amostra final ser constituída;
- ajustar o artigo 73.º para assegurar que, no caso de instrumentos financeiros, as auditorias de operações apenas cubram despesas incorridas e não adiantamentos pagos a esses instrumentos;
- fornecer às autoridades de auditoria os requisitos mínimos relativos ao âmbito do trabalho de auditoria a realizar e à forma como deve ser documentado — em consulta com o TCE;
- de acordo com a recomendação que o Tribunal formulou no seu Relatório Anual de 2017 ⁽¹²⁷⁾, a Comissão deve centrar os seus relatórios de conformidade nas despesas submetidas a todo o ciclo de controlo. O RDC deve prever a obrigação de a Comissão efetuar controlos de regularidade suficientes para retirar conclusões sobre a eficácia do trabalho das autoridades de auditoria e obter uma garantia razoável quanto à regularidade das despesas, o mais tardar nos Relatórios Anuais de Atividades publicados no ano seguinte à aprovação das contas.

132. A proposta de mecanismos proporcionados reforçados acrescenta mais complexidade aos requisitos relativos a um trabalho de certificação do TCE (ver pontos 112-120). Estes precisarão de ser esclarecidos, juntamente com a necessidade de fazer os ajustamentos estabelecidos no ponto anterior, antes de ser possível realizar um trabalho de certificação. Além disso, a proposta de mecanismos reforçados levaria à situação em que o TCE, na ausência de verificação da gestão e de auditoria pela Comissão ou pela autoridade de auditoria, teria de auditar os sistemas das autoridades puramente nacionais, que teriam de disponibilizar toda a documentação que o Tribunal entendesse necessária para cumprir o mandato que lhe foi conferido pelo Tratado.

OBSERVAÇÕES FINAIS

133. Globalmente, a proposta legislativa da Comissão conseguiu simplificar o texto. Contudo, não houve uma maior ênfase na otimização dos recursos e as disposições em matéria de prestação de contas foram, em parte, significativamente enfraquecidas.

134. A proposta em si é consideravelmente mais reduzida e contém os principais documentos e modelos necessários para a programação pelos Estados-Membros, o que é útil. Além disso, mantém em grande parte o quadro de programação definido em períodos anteriores, o que deve levar a regras estáveis que favorecem uma programação mais suave. No entanto, algumas disposições carecem de clareza, o que pode dar origem a diferentes interpretações, afetando a segurança jurídica.

⁽¹²⁷⁾ Relatório Anual relativo ao exercício de 2017, ponto 6.78, Recomendação 6.

135. A proposta oferece maior flexibilidade na afetação e movimentação de fundos através, por exemplo, da programação em duas fases (5 + 2) e da combinação de instrumentos financeiros com subvenções. Esta possibilidade aumenta a capacidade de dar resposta à evolução das circunstâncias. Porém, existe o risco de esta maior flexibilidade, em especial a programação em duas fases, ser acompanhada de um aumento significativo do volume de trabalho administrativo.

136. No que diz respeito à orientação para o desempenho, ao contrário do que acontecia em períodos anteriores, a proposta não está inserida numa estratégia comum à escala da UE. Não consegue articular uma visão clara quanto ao que a UE pretende alcançar através desta política. Além disso, com o objetivo de simplificação, a proposta suprime muitos elementos concebidos para apoiar a melhor orientação dos fundos para os resultados, como a avaliação *ex ante* dos programas, a reserva de desempenho e as normas comuns de avaliação para grandes projetos.

137. Como aspeto positivo, a proposta oferece um vasto leque de formas simplificadas de apoio (como opções de custos simplificadas e financiamento não associado aos custos) que, se aplicadas corretamente, podem reduzir os encargos administrativos e deslocar a tónica dos recursos para as realizações e os resultados. O Tribunal congratula-se também com o objetivo da Comissão de reforçar a governação e outras condições concebidas para criar um ambiente favorável às despesas no domínio da coesão, tais como as ligações ao processo do Semestre Europeu e a substituição das condicionalidades *ex ante* por condições favoráveis. Neste contexto, o Tribunal propõe vários aspetos a considerar pela Comissão e pelos legisladores para os ajudar a concretizar todo o potencial das alterações propostas.

138. A proposta procura racionalizar e simplificar as disposições de prestação de contas. Por exemplo, substitui as verificações exaustivas de gestão por verificações baseadas nos riscos. Embora o Tribunal apoie estas ambições, entende que existe margem para reforçar o sistema de gestão e de controlo em alguns aspetos.

139. A proposta oferece igualmente a possibilidade de uma simplificação mais radical para os sistemas com um bom historial («mecanismos proporcionados reforçados»), em que a Comissão reduziria substancialmente a sua supervisão e basear-se-ia largamente nas verificações nacionais. Este conceito rompe com os principais elementos subjacentes ao modelo de garantia da Comissão desenvolvido nas últimas duas décadas, reduzindo assim a garantia que pode obter. Apresenta igualmente desafios no que respeita à forma como o Tribunal conduz as suas auditorias no âmbito da Declaração de Fiabilidade.

O presente parecer foi adotado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 25 de outubro de 2018.

Pelo Tribunal de Contas

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

ANEXO

Observações pormenorizadas e sugestões de redação (observações e sugestões de redação sobre artigos do RDC)

As seguintes sugestões de redação refletem algumas, mas não todas as questões a considerar apresentadas no presente Parecer. Cumpra à Comissão e aos legisladores ter em conta estas questões a considerar e refleti-las nos respetivos artigos da proposta de RDC e/ou em regulamentos específicos dos Fundos.

Texto da proposta	Sugestão do Tribunal	Observações
<p>Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu Mais, o Fundo de Coesão e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e regras financeiras para estes Fundos e o Fundo para o Asilo e a Migração, o Fundo para a Segurança Interna e o Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Vistos,</p> <p>COM(2018) 375 final</p>		
Índice		A proposta de regulamento deve incluir um índice de acordo com a sua estrutura.
<p>Considerando o seguinte:</p> <p>[...]</p> <p>(2) A fim de desenvolver uma execução coordenada e harmonizada dos Fundos da União implementados ao abrigo da gestão partilhada, nomeadamente, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu Mais (FSE+), o Fundo de Coesão, as medidas financiadas ao abrigo da gestão partilhada a título do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP), o Fundo para o Asilo e a Migração (FAMI), o Fundo para a Segurança Interna (FSI) e o Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Vistos (FGFV), devem ser estabelecidas regras financeiras baseadas no artigo 322.º do TFUE para todos estes Fundos («Fundos»), especificando claramente o âmbito de aplicação das disposições pertinentes. Além disso, devem ser estabelecidas disposições comuns baseadas no artigo 177.º do TFUE de forma a abranger regras políticas específicas para o FEDER, o FSE+, o Fundo de Coesão e o FEAMP.</p>		<p>A disposição proposta no considerando 2 deveria clarificar, após a primeira frase, o que significam «regras financeiras», tendo em conta que a proposta de regulamento contém disposições não financeiras aplicáveis a todos os fundos.</p> <p>No final do considerando 2, deve ser aditada uma referência ao FEAMP, uma vez que o referido artigo 177.º do TFUE diz exclusivamente respeito aos fundos estruturais.</p>

Texto da proposta	Sugestão do Tribunal	Observações
<p>Artigo 2.º</p> <p>Definições</p>		<p>Ver questões a considerar 22) e 37)</p>
<p>Artigo 4.º</p> <p>Objetivos políticos</p>		<p>Ver questão a considerar 1)</p> <p>A Comissão e os legisladores devem, em especial, considerar a definição de metas claras para as despesas relacionadas com as ações climáticas no âmbito dos três fundos no domínio da Coesão, em conformidade com o objetivo de 25 % fixado para essas despesas no orçamento da UE no seu conjunto.</p>
<p>Artigo 7.º</p> <p>Elaboração e apresentação do acordo de parceria</p>		<p>Ver questão a considerar 18)</p>
<p>Artigo 8.º</p> <p>Conteúdo do acordo de parceria</p>		<p>Ver questões a considerar 16), 19) e 20)</p>
<p>Artigo 11.º</p> <p>Condições favoráveis</p> <p>1. Para cada objetivo específico, o presente regulamento estabelece condições prévias para a sua execução eficaz e eficiente («condições favoráveis»).</p> <p>O anexo III estabelece condições favoráveis horizontais aplicáveis a todos os objetivos específicos e os critérios necessários para a avaliação do seu cumprimento.</p> <p>O anexo IV estabelece condições favoráveis temáticas aplicáveis ao FEDER, ao Fundo de Coesão e ao FSE+ e os critérios necessários para a avaliação do seu cumprimento.</p>	<p>Artigo 11.º</p> <p>Condições favoráveis</p> <p>1. Para cada objetivo específico, domínio de apoio ou tipo de operação, o presente regulamento estabelece condições prévias para a sua execução eficaz e eficiente («condições favoráveis»).</p> <p>O anexo III estabelece condições favoráveis horizontais aplicáveis a todos os objetivos específicos, domínios de apoio ou tipos de operação e os critérios necessários para a avaliação do seu cumprimento.</p> <p>O anexo IV estabelece condições favoráveis temáticas aplicáveis ao FEDER, ao Fundo de Coesão e ao FSE+ e os critérios necessários para a avaliação do seu cumprimento.</p>	<p>Ver também questões a considerar 9), 10) e 11)</p>

Texto da proposta	Sugestão do Tribunal	Observações
<p>2. Aquando da elaboração de um programa ou da introdução de um novo objetivo específico no âmbito de uma alteração ao programa, o Estado-Membro deve averiguar se as condições favoráveis associadas ao objetivo são respeitadas. Uma condição favorável é satisfeita quando todos os critérios conexos são respeitadas. O Estado-Membro deve indicar em cada programa ou na alteração do programa as condições favoráveis e não satisfeitas, e, quando considerar que uma condição favorável foi satisfeita, deve fornecer uma justificação.</p>	<p>2. Aquando da elaboração de um programa ou da introdução de um novo objetivo específico, domínio de apoio ou tipo de operação no âmbito de uma alteração ao programa, o Estado-Membro deve averiguar se as condições favoráveis associadas ao objetivo específico, domínio de apoio ou tipo de operação selecionados foram satisfeitas, tendo em conta os relatórios por país e as recomendações específicas por país decorrentes do processo do Semestre Europeu. Uma condição favorável é satisfeita quando todos os critérios conexos são respeitadas. O Estado-Membro deve indicar em cada programa ou na alteração do programa as condições favoráveis satisfeitas e não satisfeitas, e, quando considerar que uma condição favorável foi satisfeita, deve fornecer uma justificação.</p>	
<p>3. Se uma condição não estiver satisfeita no momento de aprovação do programa ou da alteração do programa, o Estado-Membro deve informar a Comissão Europeia logo que considere que essa condição favorável se encontra preenchida, fornecendo uma justificação.</p>	<p>3. Se uma condição não estiver satisfeita no momento de aprovação do programa ou da alteração do programa, o Estado-Membro deve informar a Comissão Europeia logo que considere que essa condição favorável se encontra preenchida, fornecendo uma justificação.</p>	
<p>4. A Comissão deve, no prazo de três meses a contar da receção da informação a que se refere o n.º 3, efetuar uma avaliação e informar o Estado-Membro se concorda com o cumprimento. Se a Comissão discordar da avaliação do Estado-Membro, deve informar o Estado-Membro desse facto e dar-lhe a possibilidade de apresentar as suas observações no prazo de um mês.</p>	<p>4. A Comissão deve, no prazo de três meses a contar da receção da informação a que se refere o n.º 3, efetuar uma avaliação, tendo em conta os relatórios por país e as recomendações específicas por país decorrentes do Semestre Europeu e informar o Estado-Membro se concorda com o cumprimento. Se a Comissão discordar da avaliação do Estado-Membro, deve informar o Estado-Membro desse facto e dar-lhe a possibilidade de apresentar as suas observações no prazo de um mês.</p>	

Texto da proposta	Sugestão do Tribunal	Observações
<p>5. As despesas aferentes a operações ligadas ao objetivo específico em causa não podem ser incluídas nos pedidos de pagamento enquanto a Comissão não tiver informado o Estado-Membro do cumprimento da condição favorável em conformidade com o n.º 4. O primeiro parágrafo não é aplicável às operações que contribuem para o cumprimento da condição favorável correspondente.</p> <p>6. O Estado-Membro deve assegurar que as condições favoráveis são cumpridas e aplicadas ao longo do período de programação. Compete-lhe informar a Comissão sobre qualquer modificação que tenha efeitos no cumprimento da condição favorável.</p> <p>Se a Comissão considerar que uma condição favorável deixou de ser cumprida, deve informar o Estado-Membro desse facto e dar-lhe a possibilidade de apresentar as suas observações no prazo de um mês. Se a Comissão concluir que o incumprimento da condição favorável persiste, a despesa referente ao objetivo favorável ser incluída nos pedidos de pagamento a partir da data em que a Comissão informa o Estado-Membro em conformidade.</p> <p>7. O anexo IV não é aplicável a programas apoiados pelo FEAMP.</p>	<p>5. As despesas aferentes a operações ligadas ao objetivo específico, domínio de apoio ou tipo de operação em causa não podem ser incluídas nos pedidos de pagamento enquanto a Comissão não tiver informado o Estado-Membro do cumprimento da condição favorável em conformidade com o n.º 4. O primeiro parágrafo não é aplicável às operações que contribuem para o cumprimento da condição favorável correspondente.</p> <p>6. O Estado-Membro deve assegurar que as condições favoráveis são cumpridas e aplicadas ao longo do período de programação. Compete-lhe informar a Comissão sobre qualquer modificação que tenha efeitos no cumprimento da condição favorável.</p> <p>Se a Comissão considerar que uma condição favorável deixou de ser cumprida, deve informar o Estado-Membro desse facto e dar-lhe a possibilidade de apresentar as suas observações no prazo de um mês. Se a Comissão concluir que o incumprimento da condição favorável persiste, a despesa referente ao objetivo específico, domínio de apoio ou tipo de operação em causa não pode ser incluída nos pedidos de pagamento a partir da data em que a Comissão informa o Estado-Membro em conformidade.</p> <p>7. O anexo IV não é aplicável a programas apoiados pelo FEAMP.</p>	
<p>Artigo 12.º</p> <p>Quadro de desempenho</p> <p>1. O Estado-Membro deve estabelecer um quadro de desempenho que permita acompanhar, comunicar e avaliar o desempenho do programa durante a sua execução, e contribuir para aferir o desempenho global dos Fundos.</p> <p>O quadro de desempenho deve incluir:</p>	<p>Artigo 12.º</p> <p>Quadro de desempenho</p> <p>1. O Estado-Membro deve estabelecer um quadro de desempenho que permita acompanhar, comunicar e avaliar o desempenho do programa durante a sua execução, e contribuir para aferir o desempenho global dos Fundos.</p> <p>O quadro de desempenho deve incluir:</p>	
<p>Artigo 12.º</p> <p>Quadro de desempenho</p> <p>1. O Estado-Membro deve estabelecer um quadro de desempenho que permita acompanhar, comunicar e avaliar o desempenho do programa durante a sua execução, e contribuir para aferir o desempenho global dos Fundos.</p> <p>O quadro de desempenho deve incluir:</p>		

Texto da proposta	Sugestão do Tribunal	Observações
<p>a) Os indicadores de realizações e de resultados respeitantes aos objetivos específicos fixados nos Regulamentos específicos dos Fundos;</p> <p>b) Os objetivos intermédios a atingir até ao final do ano 2024 para os indicadores de desempenho; e</p> <p>c) As metas a atingir até ao final do ano 2029 para os indicadores de realizações e de resultados;</p> <p>2. Os objetivos intermédios e as metas devem ser estabelecidos para cada objetivo específico dentro de um programa, com exceção da assistência técnica e do objetivo específico que visa combater a privação material referido no artigo 4.º, alínea c), vii) do Regulamento FSE+.</p> <p>3. Os objetivos intermédios e as metas devem permitir à Comissão e ao Estado-Membro aferir os progressos realizados na realização dos objetivos específicos. Devem cumprir os requisitos estabelecidos no artigo 33.º, n.º 3 do Regulamento Financeiro.</p> <p>[...]</p>	<p>a) Os indicadores de realizações e de resultados respeitantes aos objetivos específicos, domínio de apoio ou tipo de operação fixados nos Regulamentos específicos dos Fundos;</p> <p>b) Os objetivos intermédios a atingir até ao final do ano 2024 para os indicadores de desempenho e de resultados; e</p> <p>c) As metas a atingir até ao final do ano 2029 para os indicadores de realizações e de resultados; <u>As metas devem basear-se numa estimativa realista do total das dotações financeiras para o período.</u></p> <p>2. Os objetivos intermédios e as metas devem ser estabelecidos para cada objetivo específico, domínio de apoio ou tipo de operação dentro de um programa, com exceção da assistência técnica e do objetivo específico que visa combater a privação material referido no artigo [4.º, alínea c), vii)] do Regulamento FSE+.</p> <p>3. Os objetivos intermédios e as metas devem permitir à Comissão e ao Estado-Membro aferir os progressos realizados na realização dos objetivos específicos, domínio de apoio ou tipo de operação. Devem cumprir os requisitos estabelecidos no artigo n.º [33º, n.º 3] do Regulamento Financeiro.</p> <p>[...]</p>	<p>Ver questões a considerar 14) e 15)</p>
<p>Artigo 14.º</p> <p>Revisão intercalar</p>		<p>Ver questões a considerar 4), 5) e 6)</p>
<p>Artigo 15.º</p> <p>Medidas destinadas a ligar a eficácia dos Fundos a uma boa governação económica</p> <p>[...]</p>		

Texto da proposta	Sugestão do Tribunal	Observações
13. Os n.ºs 1 a 12 não se aplicam às prioridades ou programas ao abrigo do artigo [4.º, alínea c), subalínea v) (ii)] do Regulamento FSE+.		No n.º 13 deste artigo, é necessário um ajustamento à referência feita à(s) disposição(ões) do regulamento específico do FSE+.
Artigo 16.º <i>Elaboração e apresentação de programas</i>		Ver questão a considerar 21)
Artigo 17.º <i>Conteúdo dos programas</i>		Ver questões a considerar 3) e 16)
Artigo 19.º <i>Alteração dos programas</i>		Ver questão a considerar 2)
Artigo 21.º <i>Transferência de recursos</i>		Ver questão a considerar 2)
Artigo 29.º <i>Assistência técnica por iniciativa da Comissão</i>		Ver questão a considerar 12)
Artigo 30.º <i>Assistência técnica dos Estados-Membros</i>		Ver questão a considerar 12)
Artigo 31.º <i>Financiamento fixo para assistência técnica dos Estados-Membros</i>		Ver questão a considerar 13)
Artigo 32.º <i>Financiamento não associado aos custos para assistência técnica dos Estados-Membros</i>		Ver questão a considerar 13)

Texto da proposta	Sugestão do Tribunal	Observações
<p>Artigo 35.º</p> <p>Funções do comité de acompanhamento</p> <p>1. O comité de acompanhamento deve examinar:</p> <p>[...]</p>	<p>Artigo 35.º.</p> <p>Funções do comité de acompanhamento</p> <p>1. O comité de acompanhamento deve examinar:</p> <p>[...]</p> <p>i) <u>Os progressos registados na execução de ações relacionadas com a redução dos encargos administrativos dos beneficiários</u></p> <p>[...]</p> <p>2. <u>O comité de acompanhamento pode fazer observações à autoridade de gestão sobre os elementos abrangidos pelos n.ºs 1 e 2, incluindo ações relacionadas com a redução dos encargos administrativos dos beneficiários. O comité de acompanhamento acompanha as medidas tomadas na sequência das suas observações.</u></p>	<p>A proposta de regulamento deve exigir que o comité de acompanhamento examine os progressos realizados no sentido de reduzir os encargos administrativos.</p> <p>O número introduzido assegura a harmonização entre o artigo 35.º e o artigo 69.º, alínea b).</p>
<p>Artigo 36.º</p> <p>Avaliação anual do desempenho</p>		<p>Ver questão a considerar 29)</p>
<p>Artigo 37.º</p> <p>Transmissão de dados</p>		<p>Ver questões a considerar 26) e 28)</p> <p>A Comissão e os legisladores devem considerar introduzir o requisito de acompanhar e comunicar os resultados das despesas relacionadas com a ação climática, bem como os níveis das despesas planeadas.</p>
<p>Artigo 39.º</p> <p>Avaliações pelos Estados-Membros</p> <p>Artigo 40.º</p> <p>Avaliação pela Comissão</p>		<p>Ver questão a considerar 30)</p>

Texto da proposta	Sugestão do Tribunal	Observações
<p>Artigo 49.º</p> <p>Financiamento de taxa fixa para custos indiretos no quadro de subvenções</p> <p>Artigo 50.º</p> <p>Custos diretos com pessoal no quadro de subvenções</p> <p>Artigo 51.º</p> <p>Financiamento de taxa fixa para custos elegíveis que não sejam os custos diretos com pessoal no quadro de subvenções</p>	<p>Artigo 49.º</p> <p>Financiamento de taxa fixa para custos indiretos no quadro de subvenções</p> <p>Artigo 50.º</p> <p>Custos diretos com pessoal no quadro de subvenções</p> <p>Os custos diretos com pessoal de uma operação podem ser calculados com base numa taxa fixa máxima de 20% dos custos diretos, que não sejam os custos diretos com pessoal dessa operação em causa, sem que o Estado-Membro tenha de executar qualquer cálculo para determinar a taxa aplicável, desde que os custos diretos da operação não incluam contratos de empreitada ou de prestação de serviços que excedam em valor os limites definidos no artigo 4.º da Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho⁴⁶ ou no artigo 15.º da Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho⁴⁷.</p> <p>Para o FAMI, o FSI e o ICFV, quaisquer custos sujeitos a contratação pública e os custos diretos com pessoal de uma operação devem ser excluídos da base de cálculo da taxa fixa.</p> <p>Artigo 51.º</p> <p>Financiamento de taxa fixa para custos elegíveis que não sejam os custos diretos com pessoal no quadro de subvenções</p>	<p>Ver também questões a considerar 39) e 40)</p>
<p>Artigo 52.º</p> <p>Instrumentos Financeiros</p>		<p>Ver questão a considerar 31)</p>
<p>Artigo 53.º</p> <p>Execução dos instrumentos financeiros</p>		<p>Ver questões a considerar 32) e 33)</p>
<p>Artigo 57.º</p> <p>Elegibilidade</p>		<p>Ver questão a considerar 54)</p>

Texto da proposta	Sugestão do Tribunal	Observações
<p>Artigo 58.º</p> <p>Custos não elegíveis</p> <p>[...]</p> <p>c) O imposto sobre o valor acrescentado (IVA), exceto para as operações cujo custo total seja inferior a 5 000 000 EUR.</p>		Ver questão a considerar 44)
<p>Artigo 65.º</p> <p>Autoridades do programa</p> <p>1. Para efeitos do disposto no artigo [63.º, n.º 3] do Regulamento Financeiro, o Estado-Membro deve identificar, para cada programa, uma autoridade de gestão e uma autoridade de auditoria. Caso o Estado-Membro recorra à opção referida no artigo 66.º, n.º 2, o organismo em causa é identificado como autoridade do programa. As duas mesmas autoridades podem ser responsáveis por vários programas.</p> <p>[...]</p> <p>3. A autoridade de gestão pode designar um ou mais organismos intermédios para realizar determinadas funções sob sua responsabilidade. Os acordos entre a autoridade de gestão e os organismos intermédios devem ser registados por escrito.</p> <p>[...]</p> <p>5. O organismo que executa o programa de cofinanciamento, tal como mencionado no artigo [11.º] do Regulamento (UE) [...] [Regras de Participação Horizonte Europa], deve ser identificado como organismo intermédio pela autoridade de gestão do programa em causa, em conformidade com o n.º 3.</p>	<p>Artigo 65.º</p> <p>Autoridades do programa</p> <p>1. Para efeitos do disposto no artigo [63.º, n.º 3] do Regulamento Financeiro, o Estado-Membro deve identificar designar, para cada programa, uma autoridade de gestão e uma autoridade de auditoria. Caso o Estado-Membro recorra à opção referida no artigo 66.º, n.º 2, o organismo em causa é identificado designado como autoridade do programa. As duas mesmas autoridades podem ser responsáveis por vários programas.</p> <p>[...]</p> <p>3. A autoridade de gestão pode designar um ou mais organismos intermédios para realizar determinadas funções sob sua responsabilidade. Os acordos entre a autoridade de gestão e os organismos intermédios devem ser registados por escrito.</p> <p>[...]</p> <p>5. O organismo que executa o programa de cofinanciamento, tal como mencionado no artigo [11.º] do Regulamento (UE) [...] [Regras de Participação Horizonte Europa], deve ser identificado designado como organismo intermédio pela autoridade de gestão do programa em causa, em conformidade com o n.º 3.</p>	

Texto da proposta	Sugestão do Tribunal	Observações
<p>Artigo 66.º</p> <p>Funções da autoridade de gestão</p> <p>1. A autoridade de gestão é responsável por gerir o programa tendo em vista a realização dos seus objetivos. Em particular, deve assegurar as seguintes funções:</p> <p>(...)</p>	<p>Artigo 66.º</p> <p>Funções da autoridade de gestão</p> <p>1. A autoridade de gestão é responsável por gerir o programa, em conformidade com o princípio da boa gestão financeira, tendo em vista a realização dos seus objetivos. Em particular, deve assegurar as seguintes funções:</p> <p>[...]</p>	
<p>Artigo 67.º</p> <p>Seleção das operações pela autoridade de gestão</p> <p>[...]</p> <p>2. A pedido da Comissão, a autoridade de gestão deve consultar a Comissão e ter em conta as suas observações antes da apresentação inicial dos critérios de seleção ao comité de acompanhamento e de qualquer alteração posterior a esses critérios.</p> <p>A Comissão identifica os requisitos desnecessariamente pesados e fornece aos Estados-Membros recomendações sobre a forma de os estimar.</p>	<p>Artigo 67.º</p> <p>Seleção das operações pela autoridade de gestão</p> <p>[...]</p> <p>2. A pedido da Comissão, a autoridade de gestão deve consultar a Comissão e ter em conta as suas observações antes da apresentação inicial dos critérios de seleção ao comité de acompanhamento e antes de qualquer alteração posterior a esses critérios.</p> <p>A Comissão identifica os requisitos desnecessariamente pesados e fornece aos Estados-Membros recomendações sobre a forma de os estimar.</p>	<p>Ver também questões a considerar 42) e 43)</p>
<p>Artigo 68.º</p> <p>Gestão do programa pela autoridade de gestão</p> <p>[...]</p> <p>2. As verificações de gestão a que se refere o n.º 1, alínea a), devem basear-se nos riscos e ser proporcionadas em relação aos riscos identificados na estratégia de gestão dos riscos.</p> <p>As verificações de gestão incluem verificações administrativas para cada pedido de reembolso apresentado pelos beneficiários e verificações das operações no terreno. Essas verificações serão realizadas, o mais tardar, antes da elaboração das contas em conformidade com o artigo 92.º</p> <p>[...]</p>	<p>Artigo 68.º</p> <p>Gestão do programa pela autoridade de gestão</p> <p>[...]</p> <p>2. As verificações de gestão a que se refere o n.º 1, alínea a), devem basear-se nos riscos e ser proporcionadas em relação aos riscos identificados na estratégia de gestão dos riscos.</p> <p>As verificações de gestão incluem verificações administrativas para cada pedido de reembolso apresentado pelos beneficiários e verificações das operações no terreno. Essas verificações serão realizadas, o mais tardar, antes da elaboração das contas em conformidade com o artigo 92.º.</p> <p>[...]</p>	<p>Ver também questão a considerar 50)</p>

Texto da proposta	Sugestão do Tribunal	Observações
<p>Artigo 72.º</p> <p>Estratégia de auditoria</p> <p>1. [...] A estratégia de auditoria deve incluir auditorias aos sistemas de autoridades de gestão recentemente identificadas e de autoridades encarregadas da função de contabilidade, no prazo de nove meses, após o seu primeiro ano de funcionamento. [...]</p>	<p>Artigo 72.º</p> <p>Estratégia de auditoria</p> <p>1. [...] A estratégia de auditoria deve incluir auditorias aos sistemas de autoridades de gestão recentemente identificadas e de autoridades encarregadas da função de contabilidade, bem como alterações à metodologia que rege as verificações de gestão e os sistemas informáticos, no prazo de nove meses, após o seu primeiro ano de funcionamento.</p> <p>[...]</p>	<p>Ver também questões a considerar 47) e 49)</p>
<p>Artigo 73.º</p> <p>Auditorias às operações</p> <p>1. As auditorias às operações abrangem a despesa declarada à Comissão no exercício contabilístico com base numa amostra. Essa amostra deve ser representativa e baseada em métodos de amostragem estatística.</p>	<p>Artigo 73.º</p> <p>Auditorias às operações</p> <p>1. As auditorias às operações abrangem a despesa declarada à Comissão no exercício contabilístico com base numa amostra. Essa amostra deve ser representativa e baseada em métodos de amostragem estatística. <u>Por derrogação, no caso dos instrumentos financeiros, a auditoria às operações deve cobrir as despesas elegíveis, tal como definidas no artigo 62.º.</u></p>	<p>Ver também questões a considerar 51) e 53)</p>
<p>Artigo 75.º</p> <p>[...]</p> <p>4. A autoridade de auditoria não realiza auditorias ao nível do BEI ou outras instituições financeiras internacionais de que o Estado-Membro seja acionista, relativamente a instrumentos financeiros por estes executados.</p> <p>No entanto, o BEI ou outras instituições financeiras internacionais de que o Estado-Membro seja acionista devem apresentar à Comissão e à autoridade de auditoria um relatório anual de auditoria, elaborado pelos respetivos auditores externos, até ao final de cada ano civil. Esse relatório deve abranger os elementos incluídos no anexo XVII.</p>	<p>Artigo 75.º</p> <p>[...]</p> <p>4. A autoridade de auditoria não realiza auditorias ao nível do BEI ou outras instituições financeiras internacionais de que o Estado-Membro seja acionista, relativamente a instrumentos financeiros por estes executados.</p> <p>No entanto, o BEI ou outras instituições financeiras internacionais de que o Estado-Membro seja acionista devem apresentar à Comissão e à autoridade de auditoria um relatório anual de auditoria, elaborado pelos respetivos auditores externos, até ao final de cada ano civil. Esse relatório deve abranger os elementos incluídos no anexo XVII.</p> <p><u>Os acordos de auditoria ou verificação com o BEI e auditores externos não restringem o acesso do TCE às informações necessárias para a auditoria dos fundos da União.</u></p>	<p>Ver também questões a considerar 34), 35) e 36)</p>

Texto da proposta	Sugestão do Tribunal	Observações
<p>Artigo 77.º</p> <p>Mecanismos proporcionados reforçados</p> <p>Artigo 78.º</p> <p>Condições de candidatura a mecanismos proporcionados reforçados</p> <p>Artigo 79.º</p> <p>Ajustamento durante o período de programação</p> <p>1. Se a Comissão ou a autoridade de auditoria concluir que, com base nas auditorias efetuadas e no relatório anual de controlo, as condições estabelecidas no artigo 78.º deixaram de estar satisfeitas, a Comissão solicitará à autoridade de auditoria que realize os trabalhos de auditoria adicionais, em conformidade com o artigo 63.º, n.º 3, e que tome medidas corretivas.</p>	<p>Artigo 77.º</p> <p>Mecanismos proporcionados reforçados</p> <p>Artigo 78.º</p> <p>Condições de candidatura a mecanismos proporcionados reforçados</p> <p>Artigo 79.º</p> <p>Ajustamento durante o período de programação</p> <p>1. Se a Comissão ou a autoridade de auditoria concluir que, com base nas auditorias efetuadas e no relatório anual de controlo, as condições estabelecidas no artigo 78.º deixaram de estar satisfeitas, a Comissão solicitará à autoridade de auditoria que realize os trabalhos de auditoria adicionais, em conformidade com o artigo 63.º, n.º 3, e que tome <u>a autoridade de gestão toma</u> medidas corretivas, e <u>comunica ao comité de acompanhamento e à Comissão as medidas corretivas previstas e os seus resultados.</u></p>	<p>Ver também questão a considerar 55)</p>
<p>Artigo 88.º</p> <p>[...]</p> <p>Artigo 88.º, n.º 3</p> <p>[...]</p> <p>As auditorias realizadas pela Comissão ou pelos Estados-Membros visam exclusivamente verificar o cumprimento das condições de reembolso pela Comissão.</p>	<p>Artigo 88.º</p> <p>[...]</p> <p>Artigo 88.º, n.º 3</p> <p>[...]</p> <p>As auditorias realizadas pela Comissão ou pelos Estados-Membros visam exclusivamente verificar o cumprimento das condições de reembolso pela Comissão.</p> <p>Por derrogação, se uma operação ou um projeto que faz parte de uma operação for executada através de contratação pública, a auditoria abrange também o cumprimento das regras de contratação pública.</p>	<p>Ver questão a considerar 41)</p>

Texto da proposta	Sugestão do Tribunal	Observações
<p>Artigo 93.º</p> <p>Fiscalização de contas</p> <p>Artigo 94.º</p> <p>Cálculo do balanço</p> <p>Artigo 95.º</p> <p>Procedimento para fiscalização de contas</p> <p>Artigo 96.º</p> <p>Procedimento contraditório de fiscalização de contas</p>		<p>Ver questões a considerar 56) e 57)</p>
<p>Artigo 98.º</p> <p>Correções financeiras efetuadas pela Comissão</p>		<p>Ver questão a considerar 58)</p>
<p>ANEXO I</p> <p>Dimensões e códigos dos tipos de intervenções do FEDER, do FSE+ e do Fundo de Coesão — artigo 17.º, n.º 5</p>		<p>Ver questão a considerar 25)</p> <p>A Comissão e os legisladores devem também considerar a redução do coeficiente para o cálculo do apoio aos objetivos em matéria de alterações climáticas para os caminhos de ferro recém-construídos para 40 %, assim como o coeficiente para a digitalização do transporte rodoviário para 0 %.</p>
<p>ANEXO II –</p> <p>Modelo de Acordo de Parceria — artigo 7.º, n.º 4</p>		<p>Ver questão a considerar 16)</p>
<p>ANEXO III –</p> <p>Condições favoráveis horizontais — artigo 11.º, n.º 1</p>		<p>Ver questões a considerar 7) e 8)</p>

Texto da proposta	Sugestão do Tribunal	Observações
<p>ANEXO IV – Condições favoráveis temáticas aplicáveis ao FEDER, ao FSE+ e ao Fundo de Coesão — artigo 11.º, n.º 1</p> <p>[...]</p> <p>[Coluna «Objetivo específico»]</p> <p>[...]</p> <p>2.2 Promoção das energias renováveis através do investimento na capacidade de produção</p> <p>FEDER e Fundo de Coesão:</p> <p>2.2 Promoção das energias renováveis através do investimento na capacidade de produção</p> <p>[...]</p> <p>FEDER e Fundo de Coesão:</p> <p>2.5 Promoção da eficiência hídrica</p> <p>FEDER e Fundo de Coesão:</p> <p>2.6 Desenvolvimento da (transição para a) economia circular, através do investimento no setor dos resíduos e na eficiência dos recursos</p> <p>FEDER e Fundo de Coesão:</p> <p>2.6 Promoção de uma infraestrutura verde no ambiente urbano e redução da poluição</p> <p>[...]</p>	<p>ANEXO IV Condições favoráveis temáticas aplicáveis ao FEDER, ao FSE+ e ao Fundo de Coesão — artigo 11.º, n.º 1</p> <p>[...]</p> <p>[Coluna «Objetivo específico»]</p> <p>[...]</p> <p>2.2 Promoção das energias renováveis através do investimento na capacidade de produção</p> <p>FEDER e Fundo de Coesão:</p> <p>2.2 Promoção das energias renováveis através do investimento na capacidade de produção</p> <p>[...]</p> <p>FEDER e Fundo de Coesão:</p> <p>2.5 Promoção da eficiência hídrica sustentável da água</p> <p>FEDER e Fundo de Coesão:</p> <p>2.6 Desenvolvimento da Promoção da (transição para a) uma economia circular, através do investimento no setor dos resíduos e na eficiência dos recursos</p> <p>FEDER e Fundo de Coesão:</p> <p>2.7 Reforço da biodiversidade e Promoção de uma infraestrutura verde no ambiente urbano e redução da poluição</p> <p>[...]</p>	<p>Ver também questões a considerar 7) e 8)</p>

Texto da proposta	Sugestão do Tribunal	Observações
<p>3.3 Mobilidade nacional, regional e local sustentável, resiliente às alterações climáticas, inteligente e intermodal, incluindo um melhor acesso à RTE-T e mobilidade transfronteiriça</p> <p>[...]</p>	<p>3.3 <u>Desenvolvimento de uma</u> Mobilidade nacional, regional e local sustentável, resiliente às alterações climáticas, inteligente e intermodal, incluindo um melhor acesso à RTE-T e mobilidade transfronteiriça</p> <p>[...]</p>	
<p>FSE:</p>	<p>FSE:</p>	
<p>4.1.1 Melhoria do acesso ao emprego para todos os que procuram trabalho, incluindo os jovens e as pessoas inativas, e promoção do emprego por conta própria e da economia social;</p>	<p>4.1.1 Melhoria do acesso ao emprego para todos os que procuram trabalho, incluindo <u>em especial</u> os jovens e os desempregados de longa duração, e as pessoas inativas, e promoção de <u>promovendo o</u> emprego por conta própria e da economia social</p>	
<p>4.1.2 Modernização das instituições e dos serviços do mercado de trabalho para garantir uma assistência individualizada em tempo útil e apoio a ações tendentes a adequar oferta e procura no mercado de trabalho e a favorecer as transições e a mobilidade;</p> <p>[...]</p>	<p>4.1.2 Modernização das instituições e dos serviços do mercado de trabalho para avaliar e antecipar as necessidades de competências e para garantir uma assistência individualizada em tempo útil e apoio a ações tendentes a adequar oferta e procura no mercado de trabalho e a favorecer as transições e a mobilidade</p> <p>[...]</p>	
<p>FSE:</p>	<p>FSE:</p>	
<p>4.1.3 Promoção de uma melhor conciliação entre vida profissional e familiar, nomeadamente o acesso a estruturas de acolhimento de crianças, um ambiente de trabalho saudável e bem adaptado capaz de evitar os riscos para a saúde, a adaptação dos trabalhadores à mudança e o envelhecimento ativo e saudável;</p> <p>[...]</p>	<p>4.1.3 <u>Promoção da participação das mulheres no mercado de trabalho</u>, de uma melhor conciliação entre vida profissional e familiar, nomeadamente o acesso a estruturas de acolhimento de crianças, um ambiente de trabalho saudável e bem adaptado capaz de evitar os riscos para a saúde, a adaptação dos trabalhadores, <u>empresas e empresários</u> à mudança e o envelhecimento ativo e saudável</p> <p>[...]</p>	
<p>FSE:</p>	<p>FSE:</p>	
<p>4.2.1 Melhoria da qualidade, eficácia e relevância para o mercado de trabalho dos sistemas de educação e formação;</p> <p>[...]</p>	<p>4.2.1 Melhoria da qualidade, eficácia e relevância para o mercado de trabalho dos sistemas de educação e formação, <u>a fim de apoiar a</u> aquisição de competências essenciais, incluindo competências digitais</p> <p>[...]</p>	

Texto da proposta	Sugestão do Tribunal	Observações
<p>4.2.3 Promoção da igualdade de acesso, em especial para os grupos desfavorecidos, a uma educação e formação inclusivas e de qualidade, desde o ensino e acolhimento na primeira infância até à educação e formação de carácter geral e profissional e ao ensino superior;</p> <p>[...]</p>	<p>4.2.3 Promoção da igualdade de acesso e da conclusão de uma educação e formação inclusivas e de qualidade, em especial para os grupos desfavorecidos, desde o ensino e acolhimento na primeira infância até à educação e à formação de carácter geral e profissional e ao ensino superior, bem como ao ensino e à aprendizagem de adultos, facilitando, assim, a mobilidade para fins de aprendizagem para todos a uma educação e formação inclusivas e de qualidade, desde o ensino e acolhimento na primeira infância até à educação e formação de carácter geral e profissional e ao ensino superior;</p> <p>[...]</p>	
<p>FSE:</p> <p>4.3.1 Promoção da inclusão ativa, designadamente com vista a fomentar oportunidades iguais e a participação ativa e empregabilidade;</p>	<p>FSE:</p> <p>4.3.1 Promoção da <u>Incentivo à</u> inclusão ativa, designadamente com vista a fomentar oportunidades iguais e a participação ativa e melhorar a empregabilidade</p>	
<p>FSE:</p> <p>4.3.2 Promoção da integração socioeconómica de comunidades marginalizadas, tais como os ciganos;</p> <p>[...]</p>	<p>FSE:</p> <p>4.3.2 Promoção da integração socioeconómica de nacionais de países terceiros e de comunidades marginalizadas, tais como os ciganos</p> <p>[...]</p>	
<p>FSE:</p> <p>4.3.4 Reforço da igualdade de acesso em tempo útil a serviços de qualidade, sustentáveis e a preços comportáveis; melhoria da acessibilidade, eficácia e resiliência dos sistemas de cuidados de saúde; melhoria do acesso a serviços de cuidados prolongados</p> <p>[...]</p>	<p>FSE:</p> <p>4.3.4 Reforço da igualdade de acesso em tempo útil a serviços de qualidade, sustentáveis e a preços comportáveis; <u>modernização dos sistemas de proteção social, incluindo a promoção do acesso à proteção social;</u> melhoria da acessibilidade, eficácia e resiliência dos sistemas de cuidados de saúde; melhoria do acesso a serviços de cuidados prolongados</p> <p>[...]</p>	

Texto da proposta	Sugestão do Tribunal	Observações
<p>ANEXO V</p> <p>Modelo para os programas apoiados pelo FEDER (objetivo de Investimento no Emprego e no Crescimento), pelo FSE+, pelo Fundo de Coesão e pelo FEAMP — artigo 16.º, n.º 3</p> <p>2.1.1.2 Indicadores</p> <p>[Quadro 3: Indicadores de resultados]</p> <p>[...]</p> <p>Secção 4: Condições favoráveis</p> <p>Referência: artigo 19.º, n.º 3, alínea h)</p> <p>[...]</p>	<p>ANEXO V</p> <p>Modelo para os programas apoiados pelo FEDER (objetivo de Investimento no Emprego e no Crescimento), pelo FSE+, pelo Fundo de Coesão e pelo FEAMP — artigo 16.º, n.º 3</p> <p>[...]</p> <p>Secção 4: Condições favoráveis</p> <p>Referência: artigo 179.º, n.º 3, alínea h)</p> <p>[...]</p>	<p>Ver também questões a considerar 14) e 16)</p> <p>Além disso, o quadro 2.1.1.2 do Anexo V da proposta de regulamento deve incluir metas para os indicadores de resultados, em conformidade com as disposições do Regulamento específico do FSE+, artigo 15.º, n.º 3, da proposta de regulamento FSE+.</p>
<p>ANEXO VII –</p> <p>Modelo para a transmissão de dados — artigo 37.º e artigo 68.º, n.º 1, alínea g)</p>		<p>O Anexo VII da proposta de regulamento deve incluir um esclarecimento sobre as informações a transmitir para os programas apoiados pelo FSE+, o FAMI, o FSI e o IGFV.</p> <p>O Anexo VII deve incluir também informações sobre «financiamento não associado aos custos», em conformidade com o requisito decorrente do artigo 125.º, n.º 3, do Regulamento Financeiro.</p>
<p>ANEXO X</p> <p>Requisitos-chave dos sistemas de gestão e controlo e respetiva classificação — artigo 63.º, n.º 1</p>		<p>Ver questão a considerar 48)</p>
<p>ANEXO XIV –</p> <p>Modelo para a descrição do sistema de gestão e controlo — artigo 63.º, n.º 9</p>		<p>Ver questões a considerar 48) e 49)</p>

Texto da proposta	Sugestão do Tribunal	Observações
<p>ANEXO XV – Modelo de declaração de gestão — artigo 68.º, n.º 1, alínea f) Eu/Nós, abaixo assinado/s [...] declaramos pela presente que: [...]</p> <p>b) as despesas inscritas nas contas estão em conformidade com a legislação aplicável e foram utilizadas para os fins previstos.</p>	<p>ANEXO XV – Modelo de declaração de gestão — artigo 68.º, n.º 1, alínea f) Eu/Nós, abaixo assinado/s [...] declaramos pela presente que: [...]</p> <p>b) as despesas inscritas nas contas estão em conformidade com a legislação aplicável e foram utilizadas para os fins previstos.</p> <p>c) os sistemas de controlo em vigor garantem a legalidade e a regularidade das operações subjacentes.</p> <p>Confirmo/Confirmamos que as irregularidades detetadas nos relatórios finais de auditoria e de controlo em relação ao exercício contabilístico foram devidamente tratadas nas contas, em especial para cumprir o disposto no artigo 92.º para a apresentação de contas que garantam que as irregularidades são inferiores ao nível de materialidade de 2 %.</p>	<p>Ver ponto 124</p>
<p>Confirmo/Confirmamos que as irregularidades detetadas nos relatórios finais de auditoria e de controlo em relação ao exercício contabilístico foram devidamente tratadas nas contas, em especial para cumprir o disposto no artigo 92.º para a apresentação de contas que garantam que as irregularidades são inferiores ao nível de materialidade de 2 %.</p>	<p><i>Disposições atualmente não incluídas na Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu Mais, o Fundo de Coesão e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e regras financeiras para estes Fundos e o Fundo para o Asilo e a Migração, o Fundo para a Segurança Interna e o Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Vistos [COM(2018) 375 final]</i></p>	
<p>Não aplicável</p>		<p>A proposta de regulamento deve reintroduzir no RDC uma avaliação independente obrigatória e normas comuns de avaliação obrigatória, como a análise custo-benefício, para a seleção de operações financeiramente significativas que representem a otimização dos recursos.</p> <p>Ver questão a considerar 45)</p>

Texto da proposta	Sugestão do Tribunal	Observações
<p>Não aplicável</p>		<p>A proposta de regulamento deve limitar a contribuição da UE para projetos geradores de receitas ao necessário, introduzindo taxas fixas que limitem a despesa total elegível dos projetos geradores de receitas por setor, com base na análise das provas disponíveis, ou utilizando instrumentos de financiamento como a opção preferida para cofinanciar projetos geradores de receitas.</p> <p>Ver questão a considerar 46)</p>
<p>Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e ao Fundo de Coesão [COM(2018) 372 final]</p>		
<p>Artigo 7.º Indicadores</p> <p>1. Os indicadores comuns de realizações e de resultados definidos no anexo I no que diz respeito ao FEDER e ao Fundo de Coesão e, se for caso disso, os indicadores de realizações e de resultados específicos a cada programa devem ser utilizados em conformidade com o artigo [12.º, n.º 1], segundo parágrafo, alínea a), o artigo [17.º, n.º 3], alínea d), subalínea ii), e o artigo [37.º, n.º 2], alínea b), do Regulamento (UE) 2018/xxxx [novo RDC].</p> <p>[...]</p>	<p>Artigo 7.º Indicadores</p> <p>1. Os indicadores comuns de realizações e de resultados definidos no anexo I no que diz respeito ao FEDER e ao Fundo de Coesão se for caso disso, os indicadores de realizações e de resultados específicos a cada programa devem ser utilizados em conformidade com o artigo [12.º, n.º 1], segundo parágrafo, alínea a), o artigo [17.º, n.º 3], alínea d), subalínea ii), e o artigo [37.º, n.º 2], alínea b), do Regulamento (UE) 2018/xxxx [novo RDC].</p> <p>[...]</p>	<p>Ver questões a considerar 24) e 27)</p>
<p>ANEXO I Indicadores comuns de realizações e resultados para o FEDER e o Fundo de Coesão — artigo 7.º, n.º 1</p>		<p>Ver questões a considerar 22), 23) e 24)</p>

Texto da proposta	Sugestão do Tribunal	Observações
<p>Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Fundo Social Europeu Mais (FSE+) [COM(2018) 382 final]</p>		
<p>Artigo 2.º Definições</p>		<p>Ver questão a considerar 22)</p>
<p>Artigo 15.º Indicadores e prestação de informações</p>	<p>1. Os programas que beneficiam da vertente de apoio geral do FSE+ em regime de gestão partilhada devem utilizar indicadores comuns de realização e de resultado, tal como definidos no anexo 1 do presente regulamento, para acompanhar os progressos na execução. Os programas podem igualmente utilizar indicadores específicos dos programas.</p> <p>2. A base de referência para os indicadores de realização comuns e específicos dos programas deve ser fixada em zero. Caso a natureza das operações apoiadas assim o exija, são fixados, em números absolutos, valores intermédios e metas quantificados e cumulativos para esses indicadores. Os valores comunicados para os indicadores de realização devem ser expressos em números absolutos.</p> <p>[...]</p>	<p>Ver também questões a considerar 24) e 27)</p>
<p>ANEXOS I-III</p>		<p>Ver questão a considerar 24)</p>

Texto da proposta	Sugestão do Tribunal	Observações
<p>Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições específicas relativas ao objetivo de Cooperação Territorial Europeia (Interreg), financiado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e pelos instrumentos de financiamento externo</p> <p>[COM(2018) 374 final]</p>		
<p>Artigo 33.º</p> <p>Indicadores para o objetivo de Cooperação Territorial Europeia (Interreg)</p> <p>1. Devem ser utilizados indicadores de realizações e de resultados comuns, nos termos do anexo [I] do Regulamento (UE) [novo FEDER], e, se necessário, indicadores de realizações e de resultados específicos dos programas, em conformidade com o artigo [12.º, n.º 1.] do Regulamento (UE) [novo RDC] e o artigo 17.º, n.º 3, alínea d), subalínea ii), e o artigo 31.º, n.º 2, alínea b) do presente regulamento.</p>	<p>1. Devem ser utilizados indicadores de realizações e de resultados comuns, nos termos do anexo [I] do Regulamento (UE) [novo FEDER], e, se necessário, indicadores de realizações e de resultados específicos dos programas, em conformidade com o artigo [12.º, n.º 1.] do Regulamento (UE) [novo RDC] e o artigo 17.º, n.º 3, alínea d), subalínea ii), e o artigo 31.º, n.º 2, alínea b) do presente regulamento.</p>	<p>Ver questão a considerar 27)</p>
<p>Artigo 48.º</p> <p>Auditoria das operações</p>		<p>Ver questão a considerar 52)</p>
<p>Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas e que revoga o Regulamento (UE) n.º 508/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho</p> <p>[COM(2018) 390 final]</p>		
<p>ANEXO I-</p> <p>Indicadores Comuns</p>		<p>As disposições devem exigir a utilização de indicadores de «realizações» e de «resultados». Devem também especificar os indicadores comuns que os Estados-Membros devem utilizar para cada domínio de apoio ou tipo de operação e tornar obrigatória a comunicação de informações sobre os mesmos.</p>

Texto da proposta	Sugestão do Tribunal	Observações
<p>Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo para o Asilo e a Migração</p> <p>[COM(2018) 471 final]</p>		
<p>ANEXO VIII- Indicadores de desempenho e de resultado referidos no artigo 28.º, n.º 3</p>		<p>As disposições devem exigir a utilização de indicadores de «realizações» e de «resultados». Devem também prever a comunicação obrigatória de informações sobre todos os indicadores de realizações e de resultados no âmbito de um objetivo específico.</p>
<p>Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria, no âmbito do Fundo para a Gestão Integrada das Fronteiras, o instrumento de apoio financeiro à gestão das fronteiras e dos vistos</p> <p>[COM(2018) 473 final]</p>		
<p>ANEXO VIII- Indicadores de desempenho e de resultado referidos no artigo 25.º, n.º 3</p>		<p>As disposições devem exigir a utilização de indicadores de «realizações» e de «resultados». Devem também prever a comunicação obrigatória de informações sobre todos os indicadores de realizações e de resultados no âmbito de um objetivo específico.</p>
<p>Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo para a Segurança Interna</p> <p>[COM(2018) 472 final]</p>		
<p>ANEXO VIII- Indicadores de desempenho e de resultado referidos no artigo 24.º, n.º 3</p>		<p>As disposições devem exigir a utilização de indicadores de «realizações» e de «resultados». Devem também prever a comunicação obrigatória de informações sobre todos os indicadores de realizações e de resultados no âmbito de um objetivo específico.</p>