

III

(Atos preparatórios)

TRIBUNAL DE CONTAS

PARECER N.º 4/2012

relativo ao relatório da Comissão sobre a avaliação das finanças da União baseada nos resultados obtidos, formulado nos termos do artigo 318.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

(2012/C 179/01)

INTRODUÇÃO

1. Em fevereiro de 2012, a Comissão publicou um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a avaliação das finanças da União baseada nos resultados obtidos ⁽¹⁾ (relatório de avaliação). O Tratado exige que a Comissão apresente esse relatório e que ele faça parte dos documentos com base nos quais o Parlamento dá anualmente quitação à Comissão quanto à execução do orçamento ⁽²⁾.

2. No que se refere às intenções específicas do legislador, o Parlamento afirmou na sua decisão de maio de 2011 sobre a quitação relativa a 2009, que:

«entende que o relatório de avaliação deverá ser elaborado de modo a tornar clara e transparente a relação entre os indicadores-chave de resultados, a sua base jurídica/política, o montante da despesa e os resultados alcançados ⁽³⁾.»

No mesmo documento, o Parlamento realçou igualmente que, para que o público confie no orçamento da União, a concretização dos resultados previstos era tão importante como as questões de legalidade e regularidade e a fiabilidade das contas. Neste contexto, o Parlamento convidou a Comissão a «rever o seu sistema de avaliação da eficácia dos programas de despesas, a fim de determinar se são portadores de valor acrescentado, se utilizam os fundos de forma racional e se atingem os objetivos para os quais foram instituídos» ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ COM(2012) 40 final.

⁽²⁾ Artigos 318.º e 319.º do TFUE.

⁽³⁾ Decisão do Parlamento Europeu, de 10 de maio de 2011, sobre a quitação pela execução do orçamento geral da União Europeia para o exercício de 2009, Secção III – Comissão [SEC(2010)0963 – C7-0211/2010 – 2010/2142(DEC)], ponto 200.

⁽⁴⁾ Decisão do Parlamento Europeu de 10 de maio de 2011 sobre a quitação pela execução do orçamento geral da União Europeia para o exercício de 2009, Secção III – Comissão [SEC(2010)0963 – C7-0211/2010 – 2010/2142(DEC)], pontos 71 e 72.

3. O Parlamento convidou o Tribunal a apresentar o seu parecer sobre o relatório de avaliação ⁽⁵⁾. O presente parecer constitui a resposta ao referido pedido. Contudo, em virtude da natureza preliminar do primeiro relatório de avaliação da Comissão, o Tribunal não pretende comentar pormenorizadamente o seu conteúdo.

Opinião do Tribunal sobre o primeiro relatório de avaliação e a sua evolução no futuro

4. O primeiro relatório de avaliação é vago e de pouca substância, sendo o seu valor acrescentado consequentemente limitado. É evidente ⁽⁶⁾ que a Comissão ainda não tem uma opinião clara sobre o modo de cumprir as exigências do Tratado. A Comissão afirma estar a analisar formas de desenvolver o conteúdo do relatório, tomando em consideração as posições eventualmente expressas pelo Parlamento e pelo Conselho. O Tribunal considera que a Comissão deverá ir mais longe e consultar ativamente essas duas instituições.

5. O Tribunal é de opinião que o relatório de avaliação poderá constituir uma contribuição potencial para o reforço da prestação de contas por parte da Comissão perante a autoridade de quitação e consequentemente perante os cidadãos da União. No entanto, para o conseguir com eficácia, a Comissão terá de considerar o objetivo, o conteúdo, o âmbito e o calendário do relatório de avaliação. Estes aspetos são mais pormenorizadamente desenvolvidos nos pontos seguintes.

Objetivo e conteúdo

6. A exigência do Tratado em relação ao relatório de avaliação representa um passo adicional na tendência gradual para aumentar a concentração dos sistemas de elaboração de relatórios e de prestação de contas na obtenção de resultados, em vez de apenas no cumprimento das regras. Os legisladores pretendem saber se as despesas da União se revestem efetivamente de

⁽⁵⁾ Decisão do Parlamento Europeu, de 10 de maio de 2011, sobre a quitação pela execução do orçamento geral da União Europeia para o exercício de 2009, Secção III – Comissão [SEC(2010)0963 – C7-0211/2010 – 2010/2142(DEC)], ponto 201.

⁽⁶⁾ Ver, por exemplo, os dois últimos pontos da página 16 do relatório da Comissão, COM(2012) 40 final.

impacto. Os próprios relatórios especiais e pareceres do Tribunal transmitem regularmente a ideia de que os sistemas da Comissão não estão muito bem concebidos para o fazer.

7. Existem várias fontes potenciais de provas das realizações – o próprio relatório de avaliação enumera avaliações individuais de programas específicos, avaliações de impacto, relatórios anuais de atividades, o relatório de síntese, as fichas de atividade e o relatório sobre o seguimento dado à decisão de quitação; a estas podem acrescentar-se os relatórios especiais do Tribunal. Contudo, estas várias fontes não são reunidas de modo coerente e concentram-se com demasiada frequência nos resultados obtidos por programas plurianuais terminados, quando é demasiado tarde para ajustar os resultados de modo a aumentar o seu impacto.

8. O relatório de avaliação observa que a natureza das despesas da União frequentemente não se presta a uma avaliação dos resultados numa base anual (7). A afirmação está correta, mas existe margem para melhorar a informação sobre a probabilidade de os objetivos a mais longo prazo serem alcançados. O relatório de avaliação constitui uma oportunidade para abordar esta questão.

9. Nestas circunstâncias, o Tribunal sugere que este relatório de avaliação constitua o ponto de partida para que a Comissão repense fundamentalmente os seus sistemas de elaboração de relatórios e de prestação de contas. O relatório de avaliação apresentado pela Comissão argumenta que o seu atual sistema de avaliações relativamente pouco frequentes dos programas não está bem adaptado a uma análise anual dos resultados obtidos (8). O Tribunal concorda e vê as avaliações apenas como uma das provas em que este relatório se pode basear no futuro.

10. Para que o relatório de avaliação corresponda às necessidades definidas nos pontos anteriores e às expectativas da autoridade de quitação, serão necessárias algumas disposições diferentes, embora não necessariamente adicionais, em matéria de elaboração de relatórios, destinadas a fornecer à autoridade de quitação e a outras partes interessadas as informações de que estas necessitam relativamente aos resultados obtidos. Especificamente no contexto dos atuais condicionalismos em matéria de recursos, a Comissão deverá começar a integrar sistematicamente nos seus programas plurianuais indicadores de desempenho e marcos que lhe permitam avaliar, em fases intermédias importantes, a probabilidade de alcançar os objetivos definidos e os impactos pretendidos (9). Tratar-se-á de um passo em frente na via que conduzirá à medição da eficácia. As consultas a que se refere o ponto 4 deverão permitir que a Comissão avalie as expectativas em matéria de elaboração de relatórios sobre a economia e a eficácia.

(7) COM(2012) 40 final, p. 3, segundo e terceiro pontos.

(8) COM(2012) 40 final, p. 16, segundo ponto.

(9) O Tribunal observa que o legislador tem um importante papel a desempenhar no sentido de assegurar que as propostas da Comissão incluam objetivos «SMART» (específicos, mensuráveis, realizáveis, pertinentes e datados) que possibilitem a medição do desempenho.

11. O Tribunal publicou pareceres sobre as propostas de regulamentos da Comissão que regem os dois principais domínios de despesas da União, a coesão e a agricultura, em relação ao período de 2014-2020 (10). Em ambos os casos, o Tribunal chamou a atenção para a incapacidade de a Comissão definir objetivos de política em termos de resultados – o que o financiamento da UE se destina a obter. Sem metas claras para os resultados esperados, a Comissão continuará a ter dificuldades em demonstrar que as suas despesas alcançam valor acrescentado europeu – sendo-lhe por conseguinte difícil fornecer a garantia de que essas despesas são eficazes e eficientes.

12. A Comissão deve, além disso, prestar especial atenção à qualidade dos dados utilizados nos seus relatórios de avaliação anuais, incluindo os dados em proveniência dos Estados-Membros. Tal como o Tribunal observou no ponto 39 do seu Parecer n.º 7/2011 (11):

«A Comissão deverá [...] considerar até que ponto é possível garantir que os dados fornecidos pelos Estados-Membros relativamente à monitorização, à avaliação e ao desempenho dos programas são qualitativamente aceitáveis em termos de relevância, comparabilidade e fiabilidade.»

Âmbito

13. O relatório de avaliação apresentado pela Comissão cobre ostensivamente as realizações de dois domínios de intervenção, a Educação e Cultura e a Investigação. No entanto, o seu âmbito real é ainda mais limitado. O relatório indica, por exemplo, cinco objetivos gerais para a Educação e Cultura, mas fornece apenas informações vagas sobre a avaliação do último desses objetivos, não explicando por que razão os primeiros quatro objetivos são excluídos da análise.

14. A Comissão referiu (12) que a tentativa de cobrir anualmente todos os programas financiados pela União faria incorrer no risco de se obter um relatório extenso e não específico. Trata-se de uma de algumas questões que poderão ser consideradas pelo Parlamento e pelo Conselho em cooperação com a Comissão. Exemplos de outras são definir se a avaliação deve cobrir não só os resultados, e portanto a eficácia, ou se a economia e a eficiência devem igualmente ser abrangidas. A avaliação poderá ser temática, apenas cobrindo questões ao longo do tempo, ou constituir uma análise mais vasta dos resultados que a Comissão alcançou no ano anterior. Qualquer destas considerações deverá ter em conta a utilidade das informações constantes do relatório de avaliação para o procedimento anual de quitação.

(10) Ver igualmente o Parecer n.º 7/2011, ponto 10 (JO C 47 de 17.2.2012, p. 1), o Parecer n.º 1/2012, pontos 8 e 151, bem como o ponto 8.54 do Relatório Anual do TCE relativo ao exercício de 2010 (JO C 326 de 10.11.2011, p. 1).

(11) Se bem que este parecer se referisse aos Fundos Estruturais, a questão aplica-se geralmente a todos os domínios da gestão partilhada.

(12) COM(2012) 40 final, p. 3.

Calendário

15. O relatório de avaliação é um dos documentos que, nos termos do artigo 319.º do TFUE, deve ser examinado pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu como parte do procedimento de quitação. A Comissão declarou, por conseguinte, que se esforçará no futuro por o adotar em meados de novembro de cada ano ⁽¹³⁾, ou seja em simultâneo com a publicação do Relatório Anual do Tribunal. No entanto, o Parlamento solicitou ⁽¹⁴⁾ ao Tribunal que apresente as suas observações sobre o relatório de avaliação em simultâneo com o seu Relatório Anual. Para poder fazê-lo, o Tribunal teria que receber este documento consideravelmente mais cedo.

CONCLUSÃO

16. O primeiro relatório de avaliação anual da Comissão é exigido pelo artigo 318.º do TFUE. O relatório é vago e de pouca substância, sendo o seu valor acrescentado consequentemente limitado. Contudo, o Tribunal é de opinião que ele pro-

porciona ao Parlamento, ao Conselho e à Comissão uma oportunidade de discutir e chegar a acordo sobre o modo de o tornar útil para a autoridade de quitação. O Tribunal sugere que a referida discussão inclua as seguintes questões:

- decidir se o relatório de avaliação deve cobrir não só os resultados, e portanto a eficácia, mas também se a economia e a eficiência devem ser abrangidas,
- âmbito e cobertura do relatório de avaliação anual,
- expectativas dos legisladores quanto ao papel do Tribunal de Contas no exame do referido relatório.

No caso de o Tribunal vir a ser solicitado a apresentar as suas observações sobre o relatório de avaliação em simultâneo com o seu Relatório Anual (como o Parlamento já fez), o Tribunal observa que teria de receber este documento consideravelmente mais cedo do que na data proposta pela Comissão.

O presente parecer foi adotado pela Câmara CEAD, presidida por Igors LUDBORŽS, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 14 de maio de 2012.

Pelo Tribunal de Contas

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Presidente

⁽¹³⁾ COM(2012) 40 final, p. 2.

⁽¹⁴⁾ Relatório da Comissão do Controlo Orçamental A7-0098/2012 sobre a quitação pela execução do orçamento geral para o exercício de 2010.