

## 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 <sup>(1)</sup> (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 <sup>(2)</sup>.

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 <sup>(3)</sup>.»

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» <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> COM(2012) 40 final.

<sup>(2)</sup> Artigos 318.º e 319.º do TFUE.

<sup>(3)</sup> 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.

<sup>(4)</sup> 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 <sup>(5)</sup>. 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 <sup>(6)</sup> 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

<sup>(5)</sup> 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.

<sup>(6)</sup> 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 <sup>(13)</sup>, ou seja em simultâneo com a publicação do Relatório Anual do Tribunal. No entanto, o Parlamento solicitou <sup>(14)</sup> 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*

<sup>(13)</sup> COM(2012) 40 final, p. 2.

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