RESOLUÇÃO (UE) 2020/1857 DO PARLAMENTO EUROPEU

de 14 de maio de 2020

que contém as observações que constituem parte integrante da decisão sobre a quitação pela execução do orçamento da Empresa Comum Shift2Rail para o exercício de 2018

O PARLAMENTO EUROPEU,

— Tendo em conta a decisão sobre a quitação pela execução do orçamento da Empresa Comum Shift2Rail para o exercício de 2018,

— Tendo em conta o artigo 100.º e o Anexo V do seu Regimento,

— Tendo em conta o parecer da Comissão dos Transportes e do Turismo,

— Tendo em conta o relatório da Comissão do Controlo Orçamental (A9-0055/2020),

A. Considerando que a Empresa Comum Shift2Rail (a «Empresa Comum») foi criada em junho de 2014 por um período de 10 anos, através do Regulamento (UE) n.º 642/2014 do Conselho ([1]);

B. Considerando que os seus membros fundadores são a União Europeia, representada pela Comissão, e parceiros da indústria ferroviária (partes interessadas fundamentais, nomeadamente fabricantes de equipamento ferroviário, empresas ferroviárias, gestores de infraestruturas e centros de investigação), existindo a possibilidade de outras entidades participarem na Empresa Comum como membros associados;

C. Considerando que os objetivos da Empresa Comum consistem em realizar um espaço ferroviário europeu único; reforçar a atratividade e competitividade do sistema ferroviário europeu; garantir uma transferência modal do transporte rodoviário; e manter a posição de liderança da indústria ferroviária europeia no mercado mundial;

D. Considerando que a Empresa Comum iniciou o seu funcionamento autónomo em maio de 2016;

Considerações gerais

1. Assinala que, de acordo com o relatório do Tribunal de Contas (o «Tribunal») sobre as contas anuais da Empresa Comum relativas ao exercício de 2018 (o «relatório do Tribunal»), as contas anuais refletem fielmente, em todos os aspetos materialmente relevantes, a sua situação financeira em 31 de dezembro de 2018, bem como os resultados das suas operações, fluxos de caixa e variação da situação líquida do exercício então encerrado, em conformidade com as disposições do seu Regulamento Financeiro e as regras contabilísticas adotadas pelo contabilista da Comissão;

2. Regista que o relatório do Tribunal refere que as operações subjacentes às contas anuais da Empresa Comum relativas ao exercício de 2018 são, em todos os seus aspetos materiais, legais e regulares;

3. Observa que a contribuição máxima da União para as atividades da Empresa Comum é de 450 000 000 de euros, provenientes do programa-quadro Horizonte 2020; observa que os membros industriais da Empresa Comum devem contribuir com recursos num montante mínimo de 470 000 000 de euros, incluindo contribuições em espécie e em dinheiro num montante mínimo de 350 000 000 de euros para as atividades operacionais e os custos administrativos da Empresa Comum e um montante mínimo de 120 000 000 de euros de contribuições em espécie para as atividades adicionais da Empresa Comum;

4. Faz notar que uma comunicação eficaz é uma componente essencial dos projetos com sucesso financiados pela União; considera importante aumentar a visibilidade dos resultados da Empresa Comum e disseminar informações sobre o seu valor acrescentado; solicita à Empresa Comum que prossiga uma política de comunicação pró-ativa, divulgando os resultados da sua investigação ao público, nomeadamente através das redes sociais ou de outros meios de comunicação social, sensibilizando a opinião pública para o impacto do apoio da União, em particular no que respeita à aceitação pelo mercado;

([1]) Regulamento (UE) n.º 642/2014 do Conselho, de 16 de junho de 2014, que cria a empresa comum Shift2Rail (JO L 177 de 17.6.2014, p. 9).

5. Solicita ao Tribunal que determine a solidez e a fiabilidade da metodologia de cálculo e da avaliação das contribuições em espécie; entende que deve ser avaliada a conceção e a solidez das orientações para a aplicação do procedimento de contribuição em espécie, de forma a prestar assistência no processo de planeamento, comunicação e certificação das contribuições em espécie;

Gestão orçamental e financeira

6. Regista que o orçamento definitivo para o exercício de 2018 disponível para a execução incluía 84 756 000 euros em dotações para autorizações e 71 890 204 euros em dotações para pagamentos; salienta que as taxas de utilização das dotações para autorizações e pagamentos foram de 100% e 82,3%, respetivamente, o que representa uma taxa particularmente baixa para as dotações de pagamento; verifica que a execução inferior ao previsto das dotações de pagamento se deve a uma decisão judicial pendente relativa à adesão à Empresa Comum; regista a reduzida taxa (63,4%) de execução das dotações de pagamento no título 2 (despesas administrativas, que representam 3% do orçamento da Empresa Comum), que se deve a atrasos na faturação por parte dos fornecedores no âmbito de contratos-quadro plurianuais; observa, além disso, que a maioria dos pagamentos efetuados pela Empresa Comum em 2018 foram pagamentos intermédios para projetos do Horizonte 2020 selecionados no âmbito dos convites à apresentação de propostas de 2015 e 2016, bem como pagamentos de pré-financiamento para projetos do Horizonte 2020 selecionados ao abrigo dos convites à apresentação de propostas de 2018;

7. Observa que, do montante de 411 200 000 euros (incluindo 158 900 000 euros a título de contribuição máxima em numerário da União e 6 500 000 euros a título de contribuição dos membros da indústria para as despesas administrativas da Empresa Comum), a Empresa Comum tinha, no final de 2018, concedido autorizações no montante de 84 756 000 euros e realizado pagamentos no montante de 59 155 000 euros para a execução da sua primeira vaga de projetos; assinala que este facto revela que a Empresa Comum assinou convenções de subvenção plurianuais interdependentes e contratos públicos para a execução de 39% do seu programa de investigação e inovação, em conformidade com o seu programa de trabalho plurianual;

8. Congratula-se com o facto de, do montante de 350 000 000 de euros em contribuições devidas pelos membros da indústria para as atividades operacionais e os custos administrativos da Empresa Comum, no final de 2018 – ou seja, quatro meses depois de a Empresa Comum ter lançado os seus primeiros projetos no âmbito do programa Horizonte 2020 — os membros terem declarado contribuições em espécie no montante de 63 700 000 euros para atividades operacionais, dos quais 21 700 000 euros tinham sido certificados; observa, além disso, que dos 120 000 000 de euros de contribuições a efetuar pelos membros da indústria para as atividades adicionais da Empresa Comum, esses membros tinham comunicado contribuições em dinheiro no valor de 6 500 000 euros para outras atividades não pertencentes ao plano de trabalho da Empresa Comum;

9. Regista que, no final de 2018, o total das contribuições dos membros da indústria ascendeu a 252 300 000 euros, enquanto a contribuição em numerário da União foi de 158 900 000 euros;

10. Observa que, em 2018, a Empresa Comum assinou 17 convenções de subvenção resultantes de convites à apresentação de propostas publicados em 2018, e que o valor das atividades de investigação e inovação desses convites ascendeu a um montante de 152 600 000 euros, que deve ser cofinanciado pela Empresa Comum num montante máximo de 77 300 000 euros; regista que os outros membros concordaram em limitar o seu pedido de cofinanciamento a 44,44% dos custos totais do projeto, que é o mais baixo em termos globais do programa-quadro Horizonte 2020; lamenta que apenas 76 pequenas e médias empresas (PME) tenham participado no convite à apresentação de propostas relativo a 2018 (120 em 2017) e que 40 PME (50 em 2017) tenham sido selecionadas para financiamento (21,6% de todos os participantes selecionados para financiamento);

Desempenho

11. Observa que o terceiro conjunto de indicadores-chave de desempenho será desenvolvido com base nos primeiros resultados do Horizonte 2020 devido à natureza dos projetos; observa, além disso, que a Empresa Comum prosseguiu o desenvolvimento de um modelo de indicadores-chave de desempenho para medir a contribuição das atividades de investigação e inovação para o seu Regulamento; assinala que este trabalho ainda está em curso e que os primeiros resultados foram apresentados ao conselho de administração em dezembro de 2018;

12. Observa que o rácio dos custos de gestão (orçamento administrativo ou operacional) continua a ser inferior a 5%, o que aponta para uma estrutura organizacional simplificada e eficiente da Empresa Comum;

13. Destaca que a Empresa Comum ajudou a criar continuidade e uma visão comum partilhada para a investigação ferroviária na comunidade ferroviária; observa, além disso, que a Empresa Comum contribuiu para a criação de confiança entre os intervenientes que, de outro modo, não teriam a possibilidade de partilhar ideias e interesses comuns fora de um contexto comercial; observa que a presença de operadores ferroviários na Empresa Comum deve ser reforçada ao longo do tempo;

14. Assinala que a Empresa Comum deve contribuir para enfrentar os desafios que o setor ferroviário enfrenta, centrando-se nas necessidades do sistema ferroviário e dos seus utilizadores, incluindo nos Estados-Membros que não dispõem de um sistema ferroviário no seu território; observa que, para o efeito, a Empresa Comum está a levar a cabo o programa Shift2Rail e atividades de investigação e inovação no setor ferroviário na Europa, através da colaboração entre as partes interessadas e os Estados-Membros; observa que deve ser dada especial atenção à promoção de medidas concretas para a eliminação dos obstáculos técnicos ainda existentes à melhoria da interoperabilidade e às ações de apoio a um mercado ferroviário da União mais integrado, eficiente e seguro, com o objetivo último de realizar o espaço ferroviário europeu único;

15. Regista que a Empresa Comum lançou o convite à apresentação de propostas de 2018 limitado aos seus membros, sob a forma de um regime de financiamento de montante fixo; assinala, contudo, que os peritos financeiros envolvidos na fase de avaliação das subvenções revelaram alguns desvios relevantes nas propostas financeiras; a Empresa Comum utilizou a fase de preparação da subvenção para analisar as explicações dos beneficiários para os desvios e para corrigir o montante fixo se justificado; insta a Empresa Comum a continuar a reforçar os dados financeiros na sua base de dados dos beneficiários e a divulgar as observações importantes dos peritos financeiros no relatório de síntese sobre a avaliação; toma nota da resposta da Empresa Comum segundo a qual foi dado um seguimento rigoroso a todos os aspetos jurídicos e financeiros da Decisão da Comissão C(2017) 7151 ([2]) e o gestor orçamental assegurou que todas as observações dos peritos, tanto técnicas como financeiras, fossem tomadas em devida consideração; além disso, tendo em conta a recomendação do Tribunal, o processo global será reforçado no âmbito do convite à apresentação de propostas de 2019;

16. Observa que, de acordo com o relatório anual de atividades de 2018 da Empresa Comum, os indicadores-chave de desempenho relativos ao equilíbrio de género nesse ano evidenciam uma percentagem muito baixa de mulheres — apenas 15% — no conselho de administração, embora representassem 34% dos representantes da Empresa Comum e 40% do Comité Científico;

Seleção e recrutamento de pessoal

17. Observa que, em 2018, a Empresa Comum recrutou dois peritos nacionais destacados de acordo com o quadro de pessoal, e, com a anuência da autoridade orçamental, recrutou um terceiro para um período de destacamento de um ano a fim de substituir um gestor de programas;

18. Observa que, no final de 2018, a equipa da Empresa Comum era composta por 22 efetivos dos 23 previstos no quadro de pessoal;

Controlo interno

19. Assinala que a Empresa Comum criou procedimentos de controlo *ex ante* fiáveis com base em análises documentais financeiras e operacionais e que o Serviço de Auditoria Comum da Direção-Geral da Investigação e da Inovação da Comissão (o «serviço de auditoria comum») é responsável pela auditoria *ex post* das declarações de custos dos projetos do programa Horizonte 2020; observa, além disso, que a situação no final de 2018 revelou que as normas de controlo interno mais importantes foram aplicadas em grande medida, ficando algumas ações ainda por concluir em 2019, nomeadamente a revisão do modelo do indicador-chave de desempenho;

20. Regista que, segundo o Tribunal, a taxa de erro residual para o programa Horizonte 2020 foi inferior ao limiar de materialidade, ascendendo a 0,97%; toma em consideração que, no final de 2018, a Empresa Comum podia basear o seu cálculo da taxa de erro em quatro relatórios de auditoria *ex post*, um relacionado com a auditoria baseada no risco e três relacionados com a amostra representativa da Empresa Comum;

([2]) Decisão C(2017) 7151 da Comissão, de 27 de outubro de 2017, que autoriza a utilização do reembolso com base num montante fixo para os custos elegíveis de ações no âmbito do programa-quadro de Investigação e Inovação Horizonte 2020 e do Programa de Investigação e Formação da Comunidade Europeia da Energia Atómica (2014-2018).

21. Assinala que o Serviço de Auditoria Interna desempenha o papel de auditor interno da Empresa Comum e que, por isso, está indiretamente adstrito ao conselho de administração e ao diretor executivo; observa que a primeira missão de auditoria estabeleceu um perfil de risco da Empresa Comum, a fim de definir um plano trienal para a auditoria interna; observa que o plano estratégico de auditoria interna do Serviço de Auditoria Interna para 2017-2019 foi apresentado em junho de 2017; além disso, de acordo com este plano de auditoria, o Serviço de Auditoria Interna efetuou em 2018 um exame limitado da aplicação das normas de controlo interno; regista com satisfação que, das cinco recomendações à administração com vista à correção das lacunas identificadas que ainda não tinham sido totalmente implementadas, apenas uma exigia ainda ações de execução em 2019;

22. Lamenta que, no final de 2017, os instrumentos comuns da Comissão para a gestão e o acompanhamento das subvenções do programa Horizonte 2020 não tivessem concluído os desenvolvimentos específicos necessários ao processamento das contribuições em espécie da Empresa Comum; observa, contudo, que as contribuições em espécie foram validadas pelo diretor executivo em 2018;

23. Observa que já foi efetuada a avaliação intercalar da Comissão acerca das atividades operacionais da Empresa Comum ao abrigo do Horizonte 2020, abrangendo o período compreendido entre 2014 e 2016; observa que o conselho de administração elaborou e aprovou um plano de ação em junho de 2018; assinala que nem todas as recomendações formuladas na avaliação intercalar serão abordadas no âmbito do atual programa-quadro; observa, contudo, que algumas ações incluídas no plano de ação já foram iniciadas, enquanto outras deverão ser implementadas até 2020;

Outras questões

24. Insiste na importância da cooperação entre a Empresa Comum e a Agência Ferroviária da União Europeia (AFE); toma nota da participação da AFE nas reuniões do conselho de administração da Empresa Comum e nos grupos que elaboraram o plano de ação plurianual; observa que a Empresa Comum avaliou os pedidos de investigação e inovação provenientes da AFE, a fim de evitar a sobreposição de atividades e maximizar a eficiência da utilização do financiamento público;

25. Verifica que, em 2018, um membro associado se tornou uma filial detida a 100% por um membro fundador, tendo, por conseguinte, aumentado a representação do membro fundador no conselho de administração; observa que as disposições do atual quadro jurídico da Empresa Comum não abordam de forma suficiente as aquisições de empresas entre os membros da Empresa Comum e as implicações que estas podem ter na representação equilibrada dos membros no conselho de administração; toma nota da resposta da Empresa Comum, segundo a qual o seu quadro jurídico não permite um aumento da influência de um membro fundador no processo de tomada de decisão e na governação global; regista que a conclusão do Tribunal será tida em conta em caso de alteração ada regulamentação;

26. Observa que a avaliação intercalar da Empresa Comum foi concluída no prazo fixado no seu quadro jurídico; lamenta que essa avaliação não tenha podido fornecer o melhor valor acrescentado para o processo de tomada de decisão da Empresa Comum nesta fase inicial das suas atividades; toma nota da resposta da Empresa Comum, segundo a qual a avaliação teve lugar numa fase inicial da sua atividade, mas que se tratou de um requisito em conformidade com o Regulamento da Empresa Comum e com o programa Horizonte 2020 na sua globalidade;

27. Observa que as taxas de rotatividade do pessoal dos dois últimos anos foram inteiramente causadas pela rotatividade dos agentes contratuais; congratula-se com as medidas tomadas pela Empresa Comum para fazer face a esta situação; regista que a Empresa Comum recorreu a serviços de substituição temporária de pessoal, que representaram cerca de 17% do total do seu pessoal; toma nota da resposta da Empresa Comum segundo a qual as principais razões dessa situação decorrem da estrutura atual do quadro do pessoal, que não permite que a Empresa Comum ofereça condições contratuais tão favoráveis como as de outros organismos e instituições; assinala que foram adotadas medidas não vinculativas para reduzir os elevados níveis de rotatividade; exorta a Comissão a acompanhar esta questão;

Transportes e Turismo

28. Salienta que os objetivos da Empresa Comum consistem na realização de um Espaço Ferroviário Europeu Único e no aumento da atratividade e competitividade do sistema ferroviário da União; assinala que o modo de transporte ferroviário será fundamental nas futuras ações da União para promover a transição para a mobilidade com baixo nível de emissões e combater as externalidades negativas; sublinha que a Empresa Comum deve dispor dos recursos financeiros, materiais e humanos necessários para alcançar estes objetivos fundamentais e contribuir para uma autêntica transferência modal;

29. Assinala que a Empresa Comum é uma parceria público-privada estabelecida em 2014 no âmbito do programa-quadro Horizonte 2020; observa que o programa Shift2Rail é financiado conjuntamente através de contribuições da União (através do orçamento operacional da Empresa Comum) e de contribuições em espécie dos outros membros, ou seja, os oito membros fundadores (que não a UE) e os dezanove membros associados;

30. Constata que, em 2018, a Empresa Comum progrediu no sentido da realização dos seus objetivos, nomeadamente a execução do programa Shift2Rail graças a uma gestão financeira eficaz e eficiente; regista que, em 2018, foram realizados progressos a nível das atividades de investigação e inovação lançadas nos anos anteriores, que se encontram bem encaminhadas e que, em grande medida, atingiram um ritmo acelerado; assinala que a nova vaga de atividades de investigação e inovação (convite à apresentação de propostas 2018) teve início no final do ano; verifica que, segundo estimativas, o custo total do projeto das atividades realizadas em 2018 ascenderá a 83 400 000 euros;

31. Salienta que é necessário aumentar a atratividade do transporte ferroviário tanto para as transportadoras como para os passageiros, a fim de lograr uma transição sustentável do transporte rodoviário para o ferroviário; observa que os próximos cinco anos são fundamentais para o êxito do transporte ferroviário e que o papel da Empresa Comum é fundamental para que o transporte ferroviário acarrete menores custos e seja mais eficiente e atrativo;

32. Salienta que só os aparelhos de mudança de via e os aparelhos de mudança defeituosos são responsáveis por 25-30% de todo o trabalho de manutenção da rede ferroviária e representam uma parte significativa dos custos relacionadas com as infraestruturas; saúda os esforços envidados pela Empresa Comum para aumentar a fiabilidade do sistema e reduzir os custos;

33. Congratula-se com os objetivos da Empresa Comum de reduzir para metade os custos do ciclo de vida do sistema ferroviário, duplicar a capacidade e melhorar a fiabilidade e a pontualidade em 50%; insta a Empresa Comum a dispor dos recursos humanos e financeiros necessários para atingir estes objetivos;

34. Congratula-se com os esforços envidados pela Empresa Comum no sentido de introduzir o funcionamento automatizado dos comboios; lembra que o setor rodoviário está mais avançado no domínio da automatização;

35. Congratula-se com a decisão da Empresa Comum de propor ao seu conselho de administração, no âmbito do programa de trabalho anual de 2018, a aprovação da subvenção de montante fixo, que foi posteriormente executada através da ação-piloto de subvenção do montante fixo no quadro do convite à apresentação de propostas pelos membros como parte do convite à apresentação de propostas relativo a 2018;

36. Considera que, para garantir a clareza jurídica do processo de decisão e da governação global da Empresa Comum, é da maior importância clarificar as disposições do quadro jurídico da Empresa Comum relativas às aquisições de empresas entre os membros do setor e as suas consequências para a composição do conselho de administração; convida, por conseguinte, o Conselho a ter em conta esta questão, adotando eventuais alterações ao Regulamento (UE) n.º 642/2014;

37. Verifica que, em 2018, a Empresa Comum lançou 14 auditorias representativas à sua população e uma auditoria baseada no risco (para além das 15 auditorias representativas e de uma auditoria com base no risco lançada em 2017), o que permitiu que as auditorias da Empresa Comum cobrissem diretamente um montante de 4 660 000 euros; observa que a taxa de erro global detetada para as três auditorias representativas e a auditoria baseada no risco concluída em 31 de dezembro de 2018 é de 0,94%, em média simples e de 1,19% mediante a aplicação da média ponderada; assinala que todas as outras taxas de erro (representativas e residuais), embora limitadas no que respeita à sua cobertura, estão também abaixo do limiar visado de 2%;

38. Congratula-se com a continuação da execução da estratégia de luta contra a fraude 2017-2020 da Empresa Comum, que não se traduziram em casos de acompanhamento rigoroso devido a uma avaliação de elevado risco de fraude, não tendo sido transmitidos processos ao OLAF para investigação.