

**RELATÓRIO ANUAL RELATIVO ÀS
ATIVIDADES FINANCIADAS PELOS OITAVO,
NONO E DÉCIMO FUNDOS EUROPEUS DE
DESENVOLVIMENTO (FED)**

(2012/C 344/02)

Relatório Anual relativo às atividades financiadas pelos oitavo, nono e décimo Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED)

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	1-11
Características específicas dos Fundos Europeus de Desenvolvimento	2-11
Capítulo I — Execução dos oitavo, nono e décimo FED	12-16
Execução financeira	12-15
Relatório anual da Comissão sobre a gestão financeira dos oitavo, nono e décimo FED	16
Capítulo II — Declaração de fiabilidade do Tribunal relativa aos FED	17-59
Declaração de fiabilidade do Tribunal relativa aos oitavo, nono e décimo Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) enviada ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Relatório do auditor independente	I-X
Informações em apoio da declaração de fiabilidade	17-53
Âmbito e método de auditoria	17-18
Fiabilidade das contas	19-20
Regularidade das operações	21-30
Eficácia dos sistemas	31-53
Conclusões e recomendações	54-59
Conclusões	54-57
Recomendações	58-59

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

1. Este Relatório Anual apresenta a avaliação efetuada pelo Tribunal relativamente aos Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED). O **quadro 1** dá as informações principais sobre as atividades abrangidas e as despesas relativamente a 2011.

Quadro 1 — Fundos Europeus de Desenvolvimento — Informações principais

(milhões de euros)

Título do orçamento	Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos 2011	Modalidade de gestão
Fundos Europeus de Desenvolvimento	8.º FED	Despesas administrativas	0	
		Despesas operacionais		
		<i>Projetos</i>	8	Centralizada direta
		<i>Apoio orçamental</i>	0	Centralizada direta
		<i>Projetos</i>	19	Centralizada indireta
		<i>Projetos</i>	59	Descentralizada
		<i>Projetos</i>	3	Conjunta
			89	
	9.º FED	Despesas administrativas	3	
		Despesas operacionais		
		<i>Projetos</i>	112	Centralizada direta
		<i>Apoio orçamental</i>	77	Centralizada direta
		<i>Projetos</i>	- 4	Centralizada indireta
		<i>Projetos</i>	591	Descentralizada
		<i>Projetos</i>	127	Conjunta
			906	
	10.º FED	Despesas administrativas	90	
		Despesas operacionais		
<i>Projetos</i>		210	Centralizada direta	
<i>Apoio orçamental</i>		660	Centralizada direta	
<i>Projetos</i>		29	Centralizada indireta	
<i>Projetos</i>		407	Descentralizada	
<i>Projetos</i>		483	Conjunta	
		1 879		

Total das despesas administrativas 93

Total das despesas operacionais (Projetos) 2 044

Total das despesas operacionais (Apoio orçamental) 737

Total dos pagamentos ⁽¹⁾ 2 874

Total das autorizações individuais ⁽¹⁾ ⁽²⁾ 2 509

Total das autorizações globais ⁽¹⁾ ⁽²⁾ 3 049

⁽¹⁾ Valores líquidos do exercício de 2011.

⁽²⁾ As autorizações globais dizem respeito a decisões de financiamento. As autorizações individuais dizem respeito a contratos individuais.

Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base em dados fornecidos pela DG DEVCO.

Características específicas dos Fundos Europeus de Desenvolvimento

2. O FED é o principal instrumento utilizado pela União Europeia para prestar ajuda à cooperação para o desenvolvimento dos países de África, Caraíbas e Pacífico (ACP) e dos Países e Territórios Ultramarinos (PTU). O Acordo de Parceria assinado em Cotonu em 23 de junho de 2000 por um período de 20 anos («Acordo de Cotonu») constitui o atual enquadramento em que se inscrevem as relações da União Europeia com os países ACP e os PTU. O acordo centra-se no objetivo de redução da pobreza e, a prazo, da sua erradicação, em consonância com os objetivos de desenvolvimento sustentável e de integração progressiva dos países ACP e dos PTU na economia mundial. Baseia-se em três pilares complementares:

- a cooperação para o desenvolvimento;
- a cooperação económica e comercial;
- a dimensão política.

3. Os FED são financiados pelos Estados-Membros, regem-se pelos seus próprios regulamentos financeiros e são geridos fora do quadro do orçamento geral da UE. A Comissão Europeia é responsável pela execução financeira das operações financiadas pelos recursos dos FED. O Banco Europeu de Investimento (BEI) gere a Facilidade de Investimento, que não é tomada em consideração na declaração de fiabilidade do Tribunal ou no processo de quitação do Parlamento Europeu ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

4. As operações financiadas por cada FED são programadas no início do período abrangido. Um documento de estratégia nacional, elaborado pela Comissão e pelo país ACP ou pelo PTU em questão na sequência de consultas a um leque alargado de intervenientes no processo de desenvolvimento, estabelece os objetivos e as estratégias de desenvolvimento a médio prazo desse país e indica igualmente a dotação financeira programável da UE de que o país ou a organização regional poderá beneficiar.

3. *A responsabilização e a transparência da execução da Facilidade de Investimento são asseguradas pela publicação do relatório anual da Facilidade de Investimento, pela sua auditoria financeira externa anual e pela supervisão das suas operações pelo Tribunal de Contas Europeu.*

⁽¹⁾ Ver os artigos 118.º, 125.º e 134.º do Regulamento (CE) n.º 215/2008 do Conselho, de 18 de fevereiro de 2008, relativo ao Regulamento Financeiro aplicável ao décimo Fundo Europeu de Desenvolvimento (JO L 78 de 19.3.2008, p. 1) e o Parecer n.º 9/2007 do Tribunal sobre esta proposta de regulamento (JO C 23 de 28.1.2008, p. 3).

⁽²⁾ Um acordo tripartido celebrado entre o BEI, a Comissão e o Tribunal [artigo 134.º do Regulamento (CE) n.º 215/2008] define as regras aplicadas pelo Tribunal em matéria de auditoria dessas operações.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5. O Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) foi criado em 1 de dezembro de 2010. Em conjunto com os serviços competentes da Comissão, o SEAE elabora as decisões da Comissão relativas às dotações por país, aos documentos de estratégia nacionais e regionais e aos programas indicativos nacionais e regionais, no âmbito do ciclo de programação previsto para a maioria dos instrumentos de ação externa.

6. Na sequência da criação do SEAE e da reorganização da Comissão em 2011, a nova Direção-Geral do Desenvolvimento e da Cooperação (EuropeAid) aliou os conhecimentos especializados em matéria de política da anterior Direção-Geral do Desenvolvimento e das Relações com os Estados ACP aos recursos de execução do antigo Serviço de Cooperação EuropeAid. Em junho de 2011, entrou em vigor a nova estrutura organizativa do EuropeAid, tendo sido definidas novas declarações de missão aos níveis da Direção-Geral, da Direção e das unidades. O EuropeAid executa uma grande parte dos instrumentos ⁽³⁾ de ajuda externa da Comissão financiados pelos FED e pelo orçamento geral ⁽⁴⁾. Em 2011, o EuropeAid assegurou a gestão de quase todas as intervenções dos FED. Uma pequena percentagem destas ⁽⁵⁾ referia-se à ajuda humanitária e foi gerida pela Direção-Geral da Ajuda Humanitária (DG ECHO).

7. As intervenções dos FED são executadas por meio de projetos e de apoio orçamental ⁽⁶⁾ segundo três modalidades de execução principais ⁽⁷⁾ (ver **quadro 1**):

a) no âmbito da gestão centralizada (42 % dos pagamentos de 2011), a Comissão executa diretamente as ações de ajuda;

⁽³⁾ Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria, Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento, Instrumento financeiro para a promoção da democracia e dos direitos humanos, Instrumento de Estabilidade, Instrumento para a Cooperação no domínio da Segurança Nuclear, Facilidade de resposta rápida ao aumento dos preços dos produtos alimentares nos países em desenvolvimento.

⁽⁴⁾ Ver o capítulo 7 «Relações Externas, Ajuda Externa e Alargamento» do Relatório Anual do Tribunal sobre a execução do orçamento da UE relativo ao exercício de 2011.

⁽⁵⁾ Representando 1,2 % dos pagamentos efetuados em 2011.

⁽⁶⁾ O apoio orçamental implica a transferência de fundos por parte da Comissão para o Tesouro nacional do país parceiro, a fim de providenciar recursos orçamentais adicionais para apoiar uma estratégia nacional de desenvolvimento.

⁽⁷⁾ Artigos 21.º a 29.º do Regulamento (CE) n.º 215/2008.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- b) na gestão conjunta (21 % dos pagamentos de 2011), as organizações internacionais são responsáveis pela execução das ações financiadas pela União Europeia, desde que os procedimentos dessas organizações em matéria de contabilidade, auditoria, controlo e adjudicação de contratos ofereçam garantias equivalentes às normas internacionalmente aceites. Os principais parceiros do EuropeAid são as agências das Nações Unidas e o Banco Mundial;
- c) na modalidade de gestão descentralizada (37 % dos pagamentos de 2011), a Comissão pode confiar a gestão de certas tarefas às autoridades dos países beneficiários. Na maioria dos casos, no âmbito da gestão descentralizada, devem continuar a aplicar-se os procedimentos da Comissão e o EuropeAid continua a ser responsável pela realização dos controlos *ex ante* (por exemplo, relativos aos procedimentos para a adjudicação de contratos e às faturas) e pelos pagamentos aos contratantes.

8. A ajuda externa financiada pelos FED e pelo orçamento geral é executada num ambiente de risco elevado, devido em especial à dispersão geográfica das atividades e à grande variedade de instrumentos de cooperação, de métodos de prestação da ajuda, de regras e procedimentos financeiros específicos, bem como de organismos responsáveis pela execução. Além disso, muitos países parceiros têm capacidades institucionais e administrativas fracas.

9. O Acordo de Cotonu prevê ⁽⁸⁾ que a assistência orçamental direta seja concedida para apoiar as reformas macroeconómicas ou setoriais, nomeadamente nos casos em que a gestão das finanças públicas (GFP) seja suficientemente transparente, responsável e eficaz.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8. A Comissão minimiza estes riscos através de intervenções substanciais de deteção precoce e de correção. O EuropeAid (nos serviços centrais e nas delegações) exerce um elevado nível de controlo *ex ante*, tanto em termos da cobertura como da natureza destes controlos, indo muito além das salvaguardas financeiras exigidas pela legislação. As medidas preventivas desempenham igualmente um papel muito significativo na estratégia de controlo, que inclui uma oferta substancial de ações de formação, quer destinadas ao pessoal da Comissão, quer especificamente concebidas para os serviços dos gestores orçamentais nacionais. Além disso, tem sido prestado apoio aos gestores orçamentais nacionais em vários países.

⁽⁸⁾ N.º 2 do artigo 61.º.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

10. Estas disposições legais oferecem múltiplas possibilidades de interpretação ⁽⁹⁾ e o que se considera «suficiente» em termos de transparência, de responsabilidade e de eficácia em matéria de GFP pode variar consideravelmente em função da situação específica do país, mas também da direção seguida pelo respetivo governo. Nestas circunstâncias, convém recordar que:

- a) o apoio orçamental é muitas vezes concedido a países cujos sistemas de GFP apresentam deficiências. Um risco importante é a possibilidade de o orçamento do país beneficiário ser afetado por fraude e corrupção. Como os fundos transferidos no âmbito das operações de apoio orçamental são incorporados com outros recursos orçamentais no orçamento nacional (procedimento conhecido por «fungibilidade»), estão igualmente expostos às mesmas insuficiências em matéria de GFP;
- b) uma vez que as operações de apoio orçamental são executadas através dos sistemas, dos processos e das instituições de GFP dos países parceiros, a auditoria da legalidade e regularidade realizada pelo Tribunal não pode ir além da fase em que a ajuda é paga a favor dos orçamentos desses países;
- c) a Comissão dispõe de grande flexibilidade para decidir se um país parceiro é elegível para apoio orçamental. Devido a esta ampla margem de interpretação, as operações de apoio orçamental realizadas pela Comissão são menos propensas a erros de legalidade e regularidade.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10. a)-c) A Comissão não partilha inteiramente a análise do Tribunal sobre as operações de apoio orçamental.

O apoio orçamental opera num contexto de desenvolvimento em que os sistemas centrais do governo, como a gestão das finanças públicas, podem apresentar graves deficiências. Não obstante, as condições de elegibilidade são rigorosas. Um país parceiro só é elegível para apoio orçamental quando as administrações públicas têm uma estratégia pertinente e credível para colmatar essas deficiências. A Comissão pode também exigir medidas específicas a curto prazo para atenuar os riscos. As novas orientações sobre o apoio orçamental ⁽¹⁾ (que foram revistas em 2012 após as propostas da Comissão ⁽²⁾ e as conclusões do Conselho de 14 de maio de 2012 para uma nova abordagem do apoio orçamental) incluem agora um certo número de novas disposições para tornar as regras mais claras. Tal inclui novas regras de elegibilidade em matéria de transparência e de supervisão, um processo formal de avaliação dos riscos e um enquadramento de governação dos quadros superiores de gestão.

O apoio orçamental não especificado destina-se mais a recompensar resultados do que a financiar atividades. Por conseguinte, é claro que a auditoria não pode ultrapassar a fase em que os fundos são transferidos após o cumprimento das condições acordadas. Contudo, a auditoria das atividades que podem ser financiadas pelos pagamentos relativos ao apoio orçamental é da responsabilidade das autoridades nacionais de auditoria, às quais os programas de acompanhamento proporcionam um apoio concreto.

Este mecanismo de ajuda representa uma das modalidades pelas quais a Comissão respondeu aos apelos da comunidade internacional de desenvolvimento e das partes interessadas da UE em prol de intervenções mais eficazes, centradas nos resultados e na apropriação e administrativamente menos complexas, reduzindo assim os custos de transação para os países parceiros.

⁽⁹⁾ Ver o ponto 46 do Relatório Anual do Tribunal relativo às atividades financiadas pelos sexto, sétimo, oitavo e nono Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) em relação ao exercício de 2003 (JO C 293 de 30.11.2004, p. 315).

⁽¹⁾ Ver http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/documents/guidelines_budget_support_en.pdf.

⁽²⁾ Ver a Comunicação da Comissão sobre a Futura Abordagem do Apoio Orçamental da UE a Países Terceiros [COM(2011) 638 final].

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

11. Os pagamentos a organizações internacionais destinados a ações de multidoadores estão igualmente expostos a riscos específicos, em parte devido à abordagem nocional adotada pela Comissão ⁽¹⁰⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

11. A Comissão não tem conhecimento de quaisquer problemas específicos com a «abordagem nocional» (que tem sido desenvolvida nos últimos anos para permitir à Comissão participar em ações de multidoadores, incluindo fundos fiduciários). Esta abordagem assegura o cumprimento do regime jurídico aplicável ao financiamento da UE em ações externas (garantindo uma contribuição suficiente dos outros doadores para cobrir quaisquer actividades não elegíveis ao abrigo da legislação da UE), simultaneamente com a maximização da eficiência dos fundos da UE (através da coordenação dos doadores), em conformidade com o princípio da boa gestão financeira.

A Comissão limita esse risco através da avaliação dos procedimentos de contabilidade, auditoria, controlo interno e adjudicação de contratos das organizações internacionais parceiras antes de qualquer trabalho conjunto, da presença do seu pessoal no terreno (e participação em grupos de orientação) e dos rigorosos relatórios financeiros globais exigidos à organização internacional. Além disso, durante a execução de ações externas, os sistemas são regularmente revistos mediante missões de verificação realizadas por auditores externos.

Os auditores do EuropeAid e do ECHO não comunicaram até à data quaisquer constatações ou «riscos específicos» desta natureza.

A Comissão considera que estas medidas de controlo interno por si instituídas, conjuntamente com as da organização internacional em causa, limitam esse risco teórico a um nível em que é efetivamente negligenciável.

CAPÍTULO I — EXECUÇÃO DOS OITAVO, NONO E DÉCIMO FED

Execução financeira

12. Em 2011, os oitavo, nono e décimo FED foram executados simultaneamente. Cada convenção FED é geralmente celebrada por um período de compromisso de cerca de cinco anos, mas os pagamentos podem ser efetuados durante um período mais alargado. A dotação do oitavo FED (1995-2000) ascende a 14 625 milhões de euros e a do nono FED (2000-2007) a 15 200 milhões de euros.

⁽¹⁰⁾ Para mais informações sobre esta abordagem nocional, ver o ponto 7.11 do Relatório Anual do Tribunal sobre a execução do orçamento da UE relativo ao exercício de 2011.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

13. A dotação do décimo FED (2008-2013) representa 22 682 milhões de euros. Deste montante, são afetados 21 967 milhões de euros aos países ACP e 285 milhões de euros aos PTU. Estes montantes incluem 1 500 milhões de euros e 30 milhões de euros destinados à Facilidade de Investimento gerida pelo BEI para os ACP e os PTU respetivamente. Por fim, estão afetados 430 milhões de euros às despesas da Comissão relativas à programação e à execução do FED.

14. Em 2011, as contribuições totais dos Estados-Membros para a Comissão elevaram-se a 3 100 milhões de euros, incluindo o último pedido de contribuições no âmbito do nono FED, num montante de 660 milhões de euros, e as primeiras contribuições no âmbito do décimo FED, num montante de 2 440 milhões de euros.

15. O **quadro 2** mostra a utilização acumulada dos recursos dos FED geridos pela Comissão e a sua execução financeira. Relativamente a 2011, as autorizações individuais ficaram 13 % abaixo da meta, em especial devido a atrasos na adjudicação de contratos relativos a programas de infraestruturas importantes e a autorizações globais significativas efetuadas durante os últimos meses de 2011. Os pagamentos foram 16 % inferiores ao previsto, principalmente devido a pagamentos mais reduzidos a título do apoio orçamental, porque, em alguns casos, as condições de elegibilidade não tinham sido cumpridas, e a atrasos em alguns projetos de infraestruturas. Os montantes dos pagamentos por liquidar e das autorizações antigas e passivas por utilizar ⁽¹¹⁾ permaneceram estáveis em comparação com 2010.

Relatório anual da Comissão sobre a gestão financeira dos oitavo, nono e décimo FED

16. Nos termos das disposições do Regulamento Financeiro aplicável ao décimo FED, a Comissão elabora em cada ano um relatório sobre a gestão financeira dos FED ⁽¹²⁾. Na opinião do Tribunal, esse relatório apresenta uma descrição fiel da realização dos objetivos operacionais da Comissão fixados para o exercício (especialmente no que toca à execução financeira e às atividades de controlo), da situação financeira e dos acontecimentos que tiveram uma influência significativa nas atividades efetuadas em 2011.

15. O EuropeAid realizou 101 % (3 279 M€) do seu objetivo global de autorizações de 3 250 M€. No entanto, os contratos e os pagamentos ficaram ligeiramente abaixo do objetivo, nomeadamente devido a decisões do EuropeAid de retenção de pagamentos sobre programas de apoio orçamental relacionadas com o incumprimento das condições de desembolso (por exemplo, na República Centro-Africana, devido à importante derrapagem orçamental e à ausência de um programa do FMI, e no Benim, devido ao fraco desempenho na execução da estratégia nacional de desenvolvimento e à lentidão das reformas na gestão das finanças públicas).

⁽¹¹⁾ Constituem autorizações antigas por utilizar os fundos que foram autorizados há mais de cinco anos e que não foram despendidos. Constituem autorizações passivas por utilizar os fundos autorizados que não foram objeto de um contrato ou despendidos durante mais de dois anos.

⁽¹²⁾ Artigos 118.º e 124.º do Regulamento (CE) n.º 215/2008.

Quadro 2 — Utilização acumulada dos recursos dos FED em 31 de dezembro de 2011

(milhões de euros)

	Situação no final de 2010		Execução orçamental durante o exercício de 2011 (líquida) ⁽⁶⁾				Situação no final de 2011				
	Montante consolidado	Taxa de execução ⁽²⁾	8.º FED ⁽³⁾	9.º FED ⁽³⁾	10.º FED	Montante consolidado	8.º FED	9.º FED	10.º FED	Montante consolidado	Taxa de execução ⁽²⁾
A — RECURSOS ⁽¹⁾	48 797		- 38	70	25	57	10 663	16 552	21 639	48 854	
B — UTILIZAÇÃO											
1. Autorizações globais ⁽⁴⁾	37 778	77,4 %	- 60	- 9	3 118	3 049	10 640	16 454	13 735	40 827	83,6 %
2. Autorizações individuais ⁽⁵⁾	32 324	66,2 %	- 13	8	2 514	2 509	10 494	15 691	8 648	34 833	71,3 %
3. Pagamentos	26 334	54,0 %	90	905	1 879	2 874	10 330	14 026	4 852	29 208	59,8 %
C — Pagamentos por liquidar (B1-B3)	11 444	23,5 %	- 150	- 914	1 239	175	310	2 428	8 883	11 619	23,8 %
D — Saldo disponível (A-B1)	11 019	22,6 %	22	79	- 3 093	- 2 992	23	98	7 904	8 027	16,4 %

⁽¹⁾ Inclui dotações iniciais dos 8.º, 9.º e 10.º FED, cofinanciamento, juros, recursos diversos e transferências dos FED anteriores.

⁽²⁾ Em percentagem dos recursos.

⁽³⁾ Montantes negativos correspondentes a anulações de autorizações.

⁽⁴⁾ As autorizações globais dizem respeito a decisões de financiamento.

⁽⁵⁾ As autorizações individuais dizem respeito a contratos individuais.

⁽⁶⁾ Autorizações líquidas depois das anulações. Pagamentos líquidos depois das recuperações.

Fonte: Tribunal de Contas com base nos relatórios dos FED sobre a execução financeira e nas demonstrações financeiras em 31 de dezembro de 2011.

CAPÍTULO II — DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE DO TRIBUNAL RELATIVA AOS FED**Declaração de fiabilidade do Tribunal relativa aos oitavo, nono e décimo Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) enviada ao Parlamento Europeu e ao Conselho — Relatório do auditor independente**

I — Em conformidade com o disposto no artigo 287.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e no artigo 141.º do regulamento financeiro aplicável ao décimo FED, que se aplica igualmente aos anteriores FED, o Tribunal auditou:

- a) as contas anuais dos oitavo, nono e décimo Fundos Europeus de Desenvolvimento, que são constituídas pelas demonstrações financeiras ⁽¹³⁾ e pelo mapa sobre a execução financeira relativos ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2011;
- b) a legalidade e regularidade das operações subjacentes a essas contas no quadro jurídico dos FED relativamente à parte dos recursos do FED cuja gestão financeira é assegurada pela Comissão ⁽¹⁴⁾.

Responsabilidade da gestão

II — De acordo com os artigos 310.º a 325.º do TFUE e com os regulamentos financeiros aplicáveis aos oitavo, nono e décimo FED, a gestão é responsável pela elaboração e adequada apresentação das contas anuais dos FED e pela legalidade e regularidade das operações subjacentes:

- a) a responsabilidade da gestão relativa às contas anuais dos FED consiste em: conceber, executar e manter um controlo interno relevante para a elaboração e adequada apresentação de demonstrações financeiras isentas de distorções materiais, devidas a fraudes ou erros, selecionar e aplicar políticas contabilísticas adequadas, com base nas regras contabilísticas adotadas pelo contabilista do FED ⁽¹⁵⁾ e elaborar estimativas contabilísticas razoáveis conforme as circunstâncias. A Comissão aprova as contas anuais dos FED;
- b) o modo como a gestão exerce a sua responsabilidade pela legalidade e regularidade das operações subjacentes depende do método de execução dos FED previsto nos seus regulamentos financeiros. As tarefas de execução devem respeitar o princípio da boa gestão financeira, o que implica conceber, executar e manter um controlo interno eficaz e eficiente, incluindo uma supervisão adequada e medidas apropriadas para evitar irregularidades e fraudes e, se necessário, processos judiciais para recuperar fundos pagos ou utilizados indevidamente. Independentemente do método de execução aplicado, cabe em última instância à Comissão a responsabilidade pela legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas dos FED (artigo 317.º do TFUE).

⁽¹³⁾ As demonstrações financeiras são constituídas pelo balanço, pela conta dos resultados económicos, pelo mapa dos fluxos de tesouraria, pela demonstração de variações do ativo líquido e pelo quadro dos créditos dos Fundos Europeus de Desenvolvimento.

⁽¹⁴⁾ Nos termos dos artigos 2.º, 3.º e 4.º, do n.º 4 do artigo 125.º, e do artigo 134.º do regulamento financeiro aplicável ao décimo FED, a presente declaração de fiabilidade não abrange a parte dos recursos dos FED geridos pelo BEI e pelos quais este é responsável.

⁽¹⁵⁾ As regras contabilísticas adotadas pelo contabilista dos FED inspiram-se nas Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público (IPSAS) emitidas pela Federação Internacional de Contabilistas ou, nos casos em que não existam, nas Normas Internacionais de Contabilidade (IAS)/Normas Internacionais de Relato Financeiro (IFRS) emitidas pelo Conselho das Normas Internacionais de Contabilidade. Nos termos do regulamento financeiro, as demonstrações financeiras relativas ao exercício de 2011 foram elaboradas com base nas regras contabilísticas adotadas pelo contabilista dos FED, que adapta os princípios da contabilidade de exercício ao ambiente específico da União Europeia, ao passo que o mapa sobre a execução dos FED continua a basear-se essencialmente nos movimentos de tesouraria.

Responsabilidade do auditor

III — Compete ao Tribunal, com base na sua auditoria, fornecer ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma declaração sobre a fiabilidade das contas, bem como sobre a legalidade e regularidade das operações subjacentes. O Tribunal efetuou a sua auditoria em conformidade com as normas internacionais de auditoria e os códigos deontológicos da IFAC e as normas internacionais das Instituições Superiores de Controlo da INTOSAI. Estas normas exigem que o Tribunal planeie e execute a auditoria de modo a obter uma garantia razoável de que as contas anuais dos FED estão isentas de distorções materiais e de que as operações subjacentes são legais e regulares.

IV — Uma auditoria implica a execução de procedimentos visando obter provas de auditoria relativas aos montantes e às informações das contas, bem como à legalidade e regularidade das operações subjacentes. A escolha dos procedimentos depende do juízo profissional do auditor, incluindo uma avaliação do risco de as contas conterem distorções materiais e de não conformidade significativa das operações subjacentes com os requisitos do quadro jurídico dos FED, devidas a fraudes ou erros. Ao efetuar essas avaliações de riscos, o auditor examina os controlos internos aplicáveis à elaboração e adequada apresentação das contas definitivas, bem como os sistemas de supervisão e de controlo utilizados para garantir a legalidade e regularidade das operações subjacentes, a fim de conceber procedimentos de auditoria adequados às circunstâncias. Uma auditoria inclui ainda apreciar se as políticas contabilísticas utilizadas são adequadas e se as estimativas contabilísticas efetuadas são razoáveis, bem como avaliar a apresentação das contas no seu conjunto e o relatório anual de atividades.

V — O Tribunal considera que as provas de auditoria obtidas são suficientes e adequadas para constituírem uma base da sua declaração de fiabilidade.

Fiabilidade das contas

Opinião sobre a fiabilidade das contas

VI — Na opinião do Tribunal, as contas anuais dos oitavo, nono e décimo FED refletem fielmente, em todos os aspetos materialmente relevantes, a sua situação financeira em 31 de dezembro de 2011, bem como os resultados das suas operações e fluxos de tesouraria relativos ao exercício encerrado nessa data, em conformidade com as disposições do regulamento financeiro dos FED e com as regras contabilísticas adotadas pelo contabilista.

Legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas

Receitas

Opinião sobre a legalidade e regularidade das receitas subjacentes às contas

VII — Na opinião do Tribunal, as receitas subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2011 são, em todos os aspetos materialmente relevantes, legais e regulares.

Autorizações*Opinião sobre a legalidade e regularidade das autorizações subjacentes às contas*

VIII — Na opinião do Tribunal, as autorizações subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2011 são, em todos os aspetos materialmente relevantes, legais e regulares.

Pagamentos*Elementos em que se baseia a opinião adversa sobre a legalidade e a regularidade dos pagamentos subjacentes às contas*

IX — A auditoria do Tribunal revelou que os sistemas de supervisão e de controlo são parcialmente eficazes. O Tribunal estima que a taxa de erro mais provável dos pagamentos dos oitavo, nono e décimo FED se situe em 5,1 %.

Opinião adversa sobre a legalidade e a regularidade dos pagamentos subjacentes às contas

X — Na opinião do Tribunal, devido à importância das questões descritas no ponto «Elementos em que se baseia a opinião adversa sobre a legalidade e a regularidade dos pagamentos subjacentes às contas», os pagamentos subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2011 estão materialmente afetados por erros.

26 de julho de 2012

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Presidente

Tribunal de Contas Europeu
12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUXEMBOURG

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Informações em apoio da declaração de fiabilidade*Âmbito e método de auditoria*

17. As observações relativas à fiabilidade das contas dos FED, apresentadas no ponto VI da declaração de fiabilidade, baseiam-se numa auditoria das demonstrações financeiras⁽¹⁶⁾ e dos mapas sobre a execução financeira dos oitavo, nono e décimo FED⁽¹⁷⁾. A auditoria examinou, com base em testes, as provas relativas aos montantes apresentados e às informações fornecidas. Incluiu uma avaliação dos princípios contabilísticos utilizados, das estimativas significativas efetuadas pela gestão e da apresentação geral das contas.

18. A abordagem e a metodologia globais de auditoria do Tribunal relativamente à regularidade das operações subjacentes às contas são descritas na parte 2 do anexo 1.1 do Capítulo 1 do Relatório Anual do Tribunal de Contas sobre a execução do orçamento relativo ao exercício de 2011. As observações sobre a regularidade das operações do FED, apresentadas nos pontos VII a X da declaração de fiabilidade, baseiam-se nos seguintes elementos:

- a) auditoria de todas as contribuições dos Estados-Membros e de uma amostra de outros tipos de operações de receitas;
- b) auditoria de uma amostra de 193 operações, correspondentes a 30 autorizações globais e a 163 pagamentos intermédios e finais efetuados pelas delegações ou pelos serviços centrais da Comissão⁽¹⁸⁾. Quando necessário, os organismos responsáveis pela execução e os beneficiários finais foram objeto de controlos no local para verificar os pagamentos subjacentes referidos nos relatórios financeiros ou nas declarações de despesas;
- c) uma avaliação da eficácia dos sistemas de supervisão e de controlo nos serviços centrais do EuropeAid e nas delegações, que incluiu:
 - i) o ambiente de controlo e as normas de controlo interno;
 - ii) controlos *ex ante* dos contratos e dos pagamentos efetuados pelos gestores orçamentais, incluindo os gestores orçamentais nacionais;

⁽¹⁶⁾ Ver artigo 122.º do Regulamento (CE) n.º 215/2008: as demonstrações financeiras devem incluir o balanço financeiro, a conta dos resultados económicos, o mapa dos fluxos de tesouraria e o quadro dos créditos do FED.

⁽¹⁷⁾ Ver artigo 123.º do Regulamento (CE) n.º 215/2008: os mapas sobre a execução financeira devem incluir quadros descritivos das dotações, das autorizações e dos pagamentos.

⁽¹⁸⁾ EuropeAid: 125 pagamentos a projetos e 30 pagamentos a título do apoio orçamental; DG ECHO: oito pagamentos a projetos de ajuda humanitária.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- iii) acompanhamento e supervisão;
 - iv) auditorias externas;
 - v) auditoria interna;
- d) um exame das tomadas de posição da Comissão, que integrou a apreciação do relatório anual de atividades do EuropeAid.

Fiabilidade das contas

19. O Tribunal considera que as contas dos FED relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2011 refletem fielmente, em todos os aspetos materialmente relevantes, a situação financeira dos FED, bem como os resultados das suas operações e fluxos de tesouraria, em conformidade com as disposições dos respetivos regulamentos financeiros e com as regras contabilísticas aplicáveis adotadas pelo contabilista.

20. Como em anos anteriores, os controlos realizados pelo Tribunal e pelo próprio EuropeAid (ver ponto 40) detetaram uma elevada frequência de erros de codificação⁽¹⁹⁾. Embora a auditoria efetuada pelo Tribunal tenha considerado que as demonstrações financeiras estão isentas de erros materiais, os erros de codificação continuam a ser um motivo de preocupação na medida em que afetam a exatidão dos dados utilizados para a elaboração das contas anuais, em particular no que se refere ao corte de operações anual no final do exercício⁽²⁰⁾.

Regularidade das operações

21. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 1**.

Receitas

22. A auditoria que o Tribunal efetuou às operações de receitas permitiu considerar que estão isentas de erros materiais.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

19. A Comissão congratula-se com a declaração positiva do Tribunal sobre a fiabilidade das contas dos FED.

20. A Comissão partilha a preocupação do Tribunal e continuará a melhorar a qualidade dos dados do sistema de informação da gestão da ajuda externa (CRIS). No entanto, tal como o Tribunal refere, os erros de codificação detetados não tiveram qualquer impacto material nas contas anuais.

Ver também a resposta ao ponto 58, alínea b).

⁽¹⁹⁾ Por exemplo, tipo de contrato, datas de início e final do contrato e modalidade de gestão.

⁽²⁰⁾ O corte de operações procura garantir que as receitas e as despesas estão registadas de forma completa e exata no período contabilístico correto.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Autorizações

23. A auditoria que o Tribunal efetuou às autorizações permitiu considerar que estão isentas de erros materiais.

Pagamentos

24. A auditoria que o Tribunal efetuou aos pagamentos detetou que estes estavam afetados por erros materiais. Os testes efetuados pelo Tribunal à sua amostra de 163 operações revelaram que 54 (33 %) estavam afetadas por erros. O Tribunal estima que a taxa de erro mais provável se situe em 5,1 % ⁽²¹⁾.

25. Relativamente aos 133 pagamentos a projetos incluídos na amostra, 47 (35 %) estavam afetados por erros, dos quais 29 (62 %) eram erros quantificáveis. No caso dos 30 pagamentos a título do apoio orçamental que foram testados, 7 (23 %) estavam afetados por erros, todos não quantificáveis.

Pagamentos relativos aos projetos

26. No caso das operações relativas aos projetos, a maioria dos erros foi detetada em convenções de subvenção e acordos de contribuição celebrados com organismos internacionais; das 45 operações testadas, 26 (58 %) estavam afetadas por erros. Os orçamentos-programas ⁽²²⁾ revelaram igualmente ser propensos a erros, tendo sido detetados erros em 10 das 27 operações testadas.

24-26. A Comissão redobrará os seus esforços para impedir, detetar e corrigir tais erros em 2012.

Não obstante, a Comissão salienta a plurianualidade da arquitetura de controlo do EuropeAid, o que significa que alguns erros apontados pelo Tribunal teriam sido corrigidos posteriormente, no ciclo normal dos controlos de ajuda externa. Quase dois terços dos pagamentos na amostra dizem respeito a transações como pagamentos intermédios ou compensações que podem ainda ser objeto de controlos e de correções por ocasião do pagamento final.

Além disso, o controlo pela Comissão das despesas de ajuda externa não termina com os pagamentos finais. O EuropeAid e o ECHO gerem um extenso programa de auditorias ex post, com periodicidade anual, baseado num processo formal de avaliação dos riscos.

Contudo, tendo em conta o ambiente de elevado risco em que operam o desenvolvimento e a ajuda humanitária, o risco de erro financeiro não pode, com realismo, ser reduzido a zero.

⁽²¹⁾ O Tribunal calcula a sua estimativa de erro a partir de uma amostra estatística representativa. O valor referido é a melhor estimativa (conhecida por erro mais provável). O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95 %, que a taxa de erro na população se situe entre 2,0 % e 8,1 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

⁽²²⁾ Os orçamentos-programas são elaborados, normalmente todos os anos, para definir um programa de trabalho e determinar os recursos necessários para o realizar. São executados pela instituição ou pelo beneficiário em causa, mas sujeitos a aprovação prévia pelo representante do país parceiro e pela Comissão.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

27. Das 47 operações relativas a projetos afetadas por erros, 26 tinham já sido sujeitas a auditorias externas contratadas pela Comissão ou pelos beneficiários. Das 29 operações afetadas por erros quantificáveis, 11 constituíam pagamentos finais já sujeitos a controlos pela Comissão ⁽²³⁾.

28. Os tipos de erros quantificáveis detetados nos pagamentos relativos aos projetos diziam respeito a:

- a) realidade das operações: ausência de faturas ou de outros documentos comprovativos das despesas (cinco operações), pré-financiamento aprovado para despesas em que os beneficiários não incorreram (três operações) e quantidades declaradas que excedem os trabalhos executados (três operações);
- b) elegibilidade: despesas efetuadas fora do período previsto para a execução ou relativas a atividades e serviços não incluídos no contrato (cinco operações), IVA inelegível (quatro operações), incumprimento dos procedimentos para a adjudicação de contratos por parte do beneficiário (quatro operações), das regras de origem ou nacionalidade (três operações) e dos limites das ajudas de custos (uma operação);
- c) exatidão: erros de cálculo (uma operação) e utilização de taxas de câmbio incorretas (três operações).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

27. Os controlos ex ante têm de ser considerados no contexto do sistema de controlo global, já que após o pagamento final podem ainda ser efetuadas auditorias ex post e outros controlos.

28. a)-c) As observações do Tribunal ilustram, de uma forma abrangente, os principais desafios do trabalho com organizações de execução e países parceiros no contexto do desenvolvimento e da ajuda humanitária.

No que se refere à conservação de documentos comprovativos, o EuropeAid levou a cabo em 2012 um plano de ação para melhorar o registo e a arquivação nas delegações.

Quanto à compensação, o EuropeAid lançou uma reflexão interna a fim de esclarecer a interpretação de «custos suportados» para efeitos de compensação que conduziu aos erros apontados. A Comissão considera que se trata de erros autocorretores, uma vez que a compensação em excesso do custo deve ser coberta por despesas subsequentes.

No que diz respeito ao incumprimento das regras de origem, a Comissão sublinha que a legislação em vigor prevê derrogações das regras sobre a origem ACP/UE das mercadorias, quando devidamente justificadas. O EuropeAid reconhece que os contratantes deveriam, em certos casos, ter apresentado um pedido de derrogação, mas considera que alguns destes erros, em presença de condições que permitiam derrogar a regra em vigor, não tiveram qualquer incidência financeira.

O IVA continua a ser uma questão complicada em termos de elegibilidade e é objeto de novas propostas no contexto da revisão do Regulamento Financeiro. A Comissão opera em países em que é difícil, se não impossível, os contratantes (frequentemente ONG) serem reembolsados pelo Estado dos pagamentos obrigatórios do IVA.

⁽²³⁾ Ver igualmente o ponto 7.17 do Capítulo 7 «Relações Externas, Ajuda Externa e Alargamento» do Relatório Anual do Tribunal sobre a execução do orçamento da UE relativo ao exercício de 2011.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Apresentam-se em seguida exemplos de erros.

Exemplos de erros

Incumprimento das regras de adjudicação de contratos e falta de documentos comprovativos

O Tribunal examinou um pagamento final no âmbito de uma convenção de subvenção para o abastecimento de água, o saneamento básico e a promoção da higiene, bem como o apoio à melhoria da gestão dos recursos naturais na Etiópia. Os contratos foram adjudicados com base no pressuposto de que os fornecedores garantiriam o acesso a peças sobresselentes e a instalações de manutenção, embora este critério não estivesse definido no anúncio de concurso. Além disso, uma parte das despesas não era corroborada por documentos comprovativos devido à qualidade insatisfatória dos registos contabilísticos do beneficiário. Os auditores contratados pelo beneficiário para verificar as despesas não tinham detetado estes problemas.

Incumprimento da regra de origem

As despesas no âmbito de uma convenção de subvenção para a eletrificação de zonas rurais em Moçambique diziam respeito a materiais que não respeitavam a regra de origem: materiais provenientes da China e não da União Europeia ou dos países ACP. Os auditores contratados pelo beneficiário para verificar as despesas não tinham detetado este problema.

Exemplos de erros

Incumprimento das regras de adjudicação de contratos e falta de documentos comprovativos

O acesso a peças sobresselentes e a instalações de manutenção é um fator importante na adjudicação de um contrato de aquisição de veículos, especialmente nos países em que tal acesso é difícil. No momento do anúncio de concurso, o beneficiário cometeu um erro ao não comunicar este critério aos potenciais fornecedores. No entanto, a seleção do fornecedor a quem foi adjudicado o contrato teve efetivamente em conta a presunção da disponibilidade de peças sobresselentes e de serviços de manutenção. Além disso, na sequência da avaliação de risco da delegação, a auditoria deste contrato fora prevista na planificação de auditorias de 2010.

Incumprimento da regra de origem

A legislação em vigor permite especificamente derrogações das regras sobre a origem ACP/UE das mercadorias, quando devidamente justificadas. Atualmente, é quase impossível evitar a presença de material elétrico não UE/ACP na execução destes tipos de projetos em África. O beneficiário deveria ter pedido uma derrogação à Comissão, que a teria concedido se devidamente justificada.

29. Os tipos mais frequentes de erros não quantificáveis diziam respeito à insuficiência da documentação justificativa (14 operações) e à falta de adaptação das garantias de boa execução na sequência de alterações ao contrato (três operações).

Pagamentos relativos ao apoio orçamental

30. No que toca aos pagamentos relativos ao apoio orçamental, os erros não quantificáveis resultaram da ausência de uma demonstração estruturada de conformidade com os critérios de elegibilidade porque os progressos realizados em matéria de GFP não foram comparados com os objetivos definidos para o período em análise.

29. Ver a resposta ao ponto 28, alíneas a) a c).

30. Nos casos específicos em causa, a Comissão pretende pôr as suas avaliações em harmonia com a sua prática estabelecida, como aplicada noutros países. Esta tem por base uma avaliação anual dos progressos relativamente a marcos e objetivos claramente identificados, que resulta numa demonstração estruturada da conformidade com o critério de elegibilidade. Num certo número de casos, em 2011, a Comissão reteve desembolsos quando não considerava suficientes os progressos realizados neste domínio.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Eficácia dos sistemas

31. Os resultados dos exames efetuados pelo Tribunal aos sistemas de supervisão e de controlo são resumidos no **anexo 2**. O Tribunal considera os sistemas parcialmente eficazes.

32. Como mencionado no ponto 6, o EuropeAid executa a maior parte dos instrumentos de ajuda externa financiados pelo orçamento geral e pelos FED. Assim, e salvo indicação em contrário, as observações do Tribunal relativas tanto à eficácia dos sistemas de supervisão e de controlo como à fiabilidade da declaração e do relatório anual de atividades do Diretor-Geral relativos a 2011 dizem respeito aos domínios de competência do EuropeAid.

Ambiente de controlo

33. O EuropeAid dispõe de uma estratégia de controlo clara para evitar ou detetar e corrigir erros e as normas de controlo interno da Comissão são aplicadas em grande medida. Possui um plano de ação para reforçar os seus sistemas de gestão e de controlo ⁽²⁴⁾ que dá resposta à maioria das observações e recomendações formuladas nos anteriores relatórios anuais do Tribunal. Em 2011, o EuropeAid introduziu designadamente a nova versão do relatório sobre a gestão da ajuda externa (EAMR - *External Assistance Management Report*) (ver ponto 39) e publicou o «Guia Básico de Gestão Financeira para os beneficiários dos fundos da UE para ações externas» (ver ponto 41).

O recém-criado Comité Diretor do Apoio Orçamental, constituído pelos diretores e diretor-geral do EuropeAid, irá examinar, entre outras questões, todos os casos sensíveis. Tal contribuirá para melhorar a governação e a avaliação dos critérios de elegibilidade.

Ver também as respostas aos pontos 10 e 15.

31. Ver a resposta ao ponto 56.

33. Outras orientações foram também significativamente ampliadas, incluindo a publicação em linha, em 2011, de um guia prático da contratação, bem como de um módulo de formação sobre o mesmo tema disponível via Internet, que põe à disposição do público orientações sobre a adjudicação e gestão de contratos – nomeadamente em benefício das organizações de execução.

⁽²⁴⁾ Plano de Ação para o reforço da pirâmide de gestão e de controlo do EuropeAid, de 19 de novembro de 2010.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

34. O relatório anual de atividades mostra que a política de recursos humanos tem continuado a ser uma preocupação constante ⁽²⁵⁾ devido à elevada rotação do pessoal e à reorganização que decorreu em meados de 2011 (ver ponto 6). Um motivo de preocupação foi o facto de os efetivos do EuropeAid estarem a ser utilizados em atividades diferentes da gestão da ajuda, em proporções acima dos limites de flexibilidade acordados com o SEAE. O EuropeAid considera que, caso não se reequilibrem os recursos, esta situação terá um impacto negativo na garantia que poderá ser dada para 2012.

Controlos ex ante

35. O Tribunal avaliou os controlos *ex ante* efetuados pelos gestores orçamentais nos serviços centrais do EuropeAid e nas delegações como sendo parcialmente eficazes.

36. Tendo em conta o ambiente de risco elevado (ver ponto 8), a arquitetura de controlo do EuropeAid coloca a maior confiança nos controlos *ex ante* realizados pelo pessoal da Comissão, por supervisores externos (para contratos de obras) ou por auditores externos (para orçamentos-programas, subvenções e contratos de prestação de serviços baseados em honorários) antes dos pagamentos finais dos projetos. Embora detetem e corrijam montantes significativos de despesas inelegíveis, a frequência de erros detetada pelo Tribunal, incluindo nas declarações finais de despesas que tinham sido sujeitas a auditorias externas e a verificações, aponta para insuficiências ao nível desses controlos *ex ante*.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

34. A elevada rotação de agentes contratuais (AC) nos serviços centrais deve ser reduzida com a entrada em vigor do novo estatuto do pessoal. Espera-se que o novo estatuto preveja uma extensão do período máximo dos contratos dos AC de dois ou três anos (isto é, dos atuais três anos para cinco ou seis anos). Além disso, foi concedida ao EuropeAid a possibilidade de converter um certo número de dotações AC em quotas de funcionários AD para 2011, 2012 e 2013, reforçando de facto o seu pessoal permanente.

Os riscos potenciais associados à não utilização dos recursos humanos para os fins pretendidos foram atenuados por uma série de ações, incluindo orientações formais conjuntas SEAE-Comissão para os chefes de delegação, comunicação de dados específicos sobre recursos humanos (nos relatórios sobre a gestão da ajuda externa) e planificação da auditoria interna em 2012.

O exercício de reequilíbrio do pessoal nas delegações constitui uma exigência prévia para a execução da nova política de desenvolvimento, para poder aumentar o acompanhamento no terreno, para aumentar o know-how temático e para prosseguir uma prestação de ajuda eficiente. É provável que os recursos humanos sejam reforçados em África e na região abrangida pela política de vizinhança.

36. A arquitetura de controlo interno instituída pelo EuropeAid para verificar a legalidade e a regularidade das despesas baseia-se no trabalho de auditores externos, supervisores técnicos e pessoal de gestão de projetos, que se soma aos controlos internos da própria Comissão, no âmbito de um quadro plurianual. A Comissão reconhece que subsiste um certo risco de erro residual, mesmo após a conclusão de todos estes controlos. No entanto, tendo em conta os desafios colocados pela realização de mais controlos *ex ante*, dados os custos envolvidos e os atrasos na execução dos projetos, a Comissão prosseguirá os seus esforços para melhorar os seus atuais sistemas, a fim de proporcionar uma garantia razoável com base numa avaliação do rácio custo/eficácia.

Ver também a resposta ao ponto 24.

⁽²⁵⁾ Pp. 21, 37, 38 e 45.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

37. O Tribunal constata que os controlos *ex post* das operações realizados pelo EuropeAid detetaram igualmente erros processuais que afetam os controlos *ex ante*, como listas de verificação incorretas ou inexistentes, em cerca de 20 % das operações verificadas ⁽²⁶⁾. O Serviço de Auditoria Interna (SAI) detetou ainda insuficiências em vários níveis dos controlos-chave relativamente aos orçamentos-programas e aos convites para apresentação de propostas para subvenções dos FED ⁽²⁷⁾.

Acompanhamento e supervisão

38. O Tribunal considerou que o acompanhamento e a supervisão eram eficazes no que respeita aos serviços centrais do EuropeAid e parcialmente eficazes no caso das delegações.

Serviços centrais do EuropeAid

39. Em julho de 2011, no âmbito do seu plano de ação, o EuropeAid aplicou, pela primeira vez, a nova versão do relatório semestral sobre a gestão da ajuda externa (EAMR) baseado em indicadores-chave de desempenho (ICD) e em declarações de fiabilidade assinadas pelos chefes das delegações, o que reforça o papel do EAMR enquanto principal instrumento de prestação de contas entre as delegações e os serviços centrais do EuropeAid. Contudo, a fiabilidade dos ICD relativos às verificações financeiras está afetada pela inexatidão dos dados do CRIS ⁽²⁸⁾. Além disso, muitos indicadores são difíceis de interpretar.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

37. Os controlos *ex post* são sempre comunicados, para seguimento formal, ao gestor orçamental competente. No entanto, os erros processuais citados (como listas de verificação incorretas ou inexistentes) não tiveram incidência financeira quantificável.

Na sequência da finalização dos relatórios de auditoria do SAI, está em curso em 2012 a execução de planos de ação para responder às recomendações do SAI e atenuar os riscos identificados.

39. A Comissão considera que uma das formas mais eficazes de garantir o aperfeiçoamento dos dados CRIS a médio e a longo prazo consiste em tornar mais visíveis para os chefes de delegação as consequências da inserção de dados incorretos no CRIS. O novo sistema EAMR fá-lo utilizando dados CRIS para «alimentar» os relatórios periódicos das delegações. No entanto, o EAMR foi concebido de forma a permitir que as delegações corrijam e comentem os dados transmitidos, para que o rigor dos relatórios não seja «poluído» por dados incorretos, servindo efetivamente para realçar e corrigir os dados e melhorar o seu registo ao longo do tempo. Mesmo durante um exercício EAMR, é possível atualizar dados, se uma delegação detetar um erro fácil de retificar. O EAMR representa, pois, um passo em frente estrutural na resposta às constatações do Tribunal acerca das deficiências da qualidade dos dados CRIS (à custa de uma maior «visibilidade» dos erros a curto prazo).

A Comissão não partilha a opinião do Tribunal quanto à utilidade de indicadores para efeitos de monitorização. Os indicadores-chave de desempenho (ICD) foram recentemente introduzidos por um grupo diretor, representando uma ampla gama de interesses e de partes interessadas, para a apresentação do relatório anual de 2011 (em 2012). Os ICD são um conjunto de indicadores, num formato normalizado, significativos para efeitos da monitorização do desempenho ao nível da delegação, da região, do instrumento ou da carteira e – dada a complexidade do ambiente de desenvolvimento – podem estar abertos a diferentes interpretações em muitos e diversos contextos. Alguns têm objetivos quantificados – com base em dados históricos bem compreendidos – e outros não.

Ver também a resposta ao ponto 59, alínea d).

⁽²⁶⁾ Relatório anual de atividades, p. 33.

⁽²⁷⁾ Relatório anual de atividades, p. 40.

⁽²⁸⁾ Sistema Comum de Informação RELEX.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

40. Em 2011, o EuropeAid efetuou 15 visitas de verificação para controlar a adequação da organização interna, dos sistemas e dos processos das delegações. Estas visitas foram úteis para identificar os domínios que necessitavam de melhorias, como a insuficiente especialização disponível, necessidades de formação prejudicadas por limitações de recursos humanos e financeiros, dados incorretos no CRIS e acompanhamento inadequado dos projetos. No entanto, uma auditoria do SAI constatou que não existem provas a favor de um programa anual de visitas de verificação com base numa avaliação dos riscos documentada. Além disso, o EuropeAid não desenvolveu procedimentos para acompanhar a aplicação das recomendações formuladas quando destas visitas de verificação e o relatório anual de atividades não fornece informações a este respeito ⁽²⁹⁾.

41. Os gabinetes de auditoria que assinaram contratos-quadro com o EuropeAid elaboram relatórios de síntese anuais sobre as suas constatações de auditoria e recomendações. Estes relatórios facultam informações valiosas sobre as insuficiências sistémicas e as medidas necessárias para evitar ou diminuir as despesas inelegíveis. Neste contexto, em janeiro de 2011, o EuropeAid publicou o «Guia Básico de Gestão Financeira para os beneficiários dos fundos da UE para ações externas», destinado a melhorar os seus conhecimentos em matéria de gestão financeira e das regras de elegibilidade.

42. A qualidade das auditorias externas e das verificações contratadas pela Comissão está sujeita a um exame pelo EuropeAid, cujos resultados são apresentados num relatório anual. O relatório anual de atividades não apresenta informações sobre os resultados desse exame ⁽³⁰⁾.

43. Os módulos do sistema de tratamento das conclusões de auditoria e de emissão de ordens de cobrança do sistema de informações CRIS foram interligados em 2011 ⁽³¹⁾. Trata-se de uma melhoria significativa, mas que ainda não oferece informações completas e exatas sobre os resultados e o acompanhamento de todos os controlos *ex ante*:

a) o módulo CRIS-Audit não fornece informações sobre os montantes considerados inelegíveis pelo EuropeAid;

⁽²⁹⁾ P. 38.

⁽³⁰⁾ P. 30.

⁽³¹⁾ Como mencionado nas respostas da Comissão ao ponto 42 e à alínea c) do ponto 63 do Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2010.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

40. Foram tomadas medidas em relação à auditoria do SAI mencionada, a fim de assegurar um processo de planificação mais formalizado para as missões de verificação das delegações.

No futuro, a Comissão irá ponderar se os fins e os objetivos específicos das missões de verificação das delegações EuropeAid devem ser reexaminados e se a atual abordagem de seleção das delegações, baseada no risco, poderia ser completada por critérios de seleção suplementares.

Ver também a resposta ao ponto 59, alínea b).

42. A Comissão não concluiu em 2011 uma análise da qualidade da auditoria do EuropeAid, como fora feito para 2010, pelo que a mesma não podia ser incluída no relatório anual de atividades (RAA). De qualquer modo, o relatório de 2010 sobre a qualidade da auditoria não foi tão-pouco objeto de qualquer texto no RAA de 2010, entre outros motivos porque que as instruções permanentes do RAA não exigem a sua inclusão.

43. A Comissão não está atualmente em condições de criar e conservar os meios suplementares necessários para um processamento significativamente mais profundo dos dados de gestão financeira. Além disso, está empenhada num processo de racionalização de aplicações informáticas locais em toda a Comissão.

a) O módulo de auditoria do CRIS foi mais concebido para planificar e registar os resultados das auditorias externas do que para registar o seguimento das auditorias efetuadas pela Comissão. No entanto, a Comissão gostaria de poder desenvolver esta funcionalidade a médio prazo, se os recursos o permitirem.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- b) o CRIS não fornece informações completas sobre os montantes considerados inelegíveis e corrigidos pelos controlos *ex ante* da própria Comissão ⁽³²⁾;
- c) a exatidão dos dados do CRIS continua a ser problemática, como constatado pelos controlos *ex post* do próprio EuropeAid.

Delegações

44. Como em anos anteriores, o Tribunal verificou a existência de controlos mal documentados e ineficazes na maior parte dos serviços dos gestores orçamentais nacionais dos países beneficiários dos FED. Os serviços centrais do EuropeAid e as delegações prestaram uma assistência técnica frequente para reforçar esses controlos, mas não é suficiente para compensar as insuficiências subjacentes.

45. A maioria das delegações visitadas pelo Tribunal em 2011 não baseou no risco a seleção e o planeamento das visitas de acompanhamento realizadas no local. As visitas de verificação dos serviços centrais do EuropeAid (ver ponto 40) constataram que as delegações enfrentavam frequentemente limitações de recursos humanos e de orçamentos de missão que limitavam as suas capacidades de realizar atividades de acompanhamento, como o controlo dos projetos no terreno, especialmente no que diz respeito aos aspetos financeiros. A importante reorganização que decorreu em 2011 e a utilização de recursos para atividades diferentes da gestão da ajuda não contribuíram para melhorar esta situação (ver pontos 6 e 34).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- b) O CRIS *faculta informações sólidas e adequadas sobre os montantes considerados inelegíveis no processamento dos pedidos, incluindo uma classificação básica das quantias inelegíveis. No entanto, quando a Comissão os informa dos erros detetados, os contratantes enviam frequentemente uma fatura de substituição (em vez de uma nota de crédito e uma nova fatura) e, por conseguinte, nem todas as intervenções efetivas do pessoal da Comissão na deteção de erros podem ser plenamente registadas no sistema contabilístico. Informações exaustivas sobre os resultados e o seguimento de todos os controlos ex ante absorveriam recursos significativos com um benefício diminuto, sendo portanto consideradas ineficazes em termos de custos.*
- c) *Embora os erros de codificação detetados não tenham tido incidência material nas contas anuais, a Comissão partilha a preocupação do Tribunal com a continuação do melhoramento da qualidade dos dados contidos no CRIS. O EuropeAid irá relançar os seus esforços para melhorar a qualidade dos dados CRIS em 2012.*

44. *A Comissão está consciente de que o desempenho das administrações nacionais não é sistematicamente conforme com as normas de gestão financeira exigidas e, por conseguinte, o essencial do seu apoio a projetos é executado em gestão parcialmente descentralizada, com controlos ex ante efetuados pelas suas delegações na maior parte da carteira. A Comissão continua a reforçar as capacidades dos gestores orçamentais nacionais através de um esforço de formação significativo.*

45. *A hierarquização dos limitados recursos é claramente um fator central na tomada de decisões em matéria de planificação e execução das atividades de acompanhamento das delegações no local. Com efeito, uma vez que a maior parte das visitas de acompanhamento no local é efetuada por pessoal operacional e não tem por objetivo principal proceder a controlos financeiros, o risco é raramente o fator mais importante na planificação de tais visitas no terreno. As visitas no local são um dos elementos que contribuem para o seguimento das atividades, a par de – inter alia – relatórios de execução, contactos com os beneficiários, relatórios de acompanhamento orientados para os resultados, avaliações e auditorias.*

No que respeita à utilização de recursos para tarefas fora do campo da gestão da ajuda, foram enviadas instruções às delegações em dezembro de 2011, numa comunicação conjunta da Comissão e do SEAE, para esclarecer as possibilidades e limitações da «flexibilidade» na ocupação do pessoal.

Ver também a resposta ao ponto 59, alínea b).

⁽³²⁾ Por exemplo, casos de faturas devolvidas aos beneficiários ou aos contratantes para correção ou de faturas pagas que incluíam despesas inelegíveis identificadas relativamente às quais será efetuada uma correção numa fatura posterior.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Auditorias externas

46. O Tribunal considerou que a função de auditoria externa é eficaz no que se refere aos serviços centrais do EuropeAid e parcialmente eficaz no caso das delegações.

47. Os serviços centrais do EuropeAid desenvolveram uma metodologia para o estabelecimento, a execução e o acompanhamento dos planos anuais de auditoria. Acompanham de perto as funções de auditoria externa das delegações e a qualidade das auditorias externas efetuadas no âmbito do contrato-quadro de auditoria da Comissão.

48. Na maioria dos aspetos, as delegações geriram as suas auditorias externas de acordo com a metodologia aplicável. Os planos de auditoria foram definidos em conformidade com as orientações e executados em tempo oportuno e as constatações de auditoria foram atendidas, especialmente através de recuperações e deduções de pagamentos subsequentes. No entanto, o Tribunal considerou que continuavam a existir domínios em que eram necessárias melhorias. Como indicado em anos anteriores⁽³³⁾, as auditorias baseadas no risco nem sempre foram selecionadas com base numa avaliação dos riscos documentada e eram em número inferior ao necessário devido a limitações de pessoal e à prioridade atribuída às auditorias obrigatórias. Em alguns casos, verificaram-se atrasos no processo de validação das constatações de auditoria, que poderiam dar origem a que despesas inelégíveis se tornassem irrecuperáveis.

Auditoria interna

49. O Tribunal considera que a auditoria interna é parcialmente eficaz.

50. A reorganização dos serviços da Comissão que decorreu em 2011 (ver pontos 6 e 34) teve um grande impacto nas atividades da Estrutura de Auditoria Interna (EAI)⁽³⁴⁾. Registraram-se alterações importantes nos recursos humanos da unidade e a maioria dos novos elementos não tinha experiência de auditoria. A EAI conseguiu apenas executar cerca de metade do seu plano de trabalho anual inicial. Esta situação não é mencionada no relatório anual de atividades⁽³⁵⁾.

48. *Embora seja verdade que os condicionalismos em termos de pessoal podem ter um efeito negativo na duração do processo de apuramento de contas, todos os relatórios de auditoria obrigatórios devem ser recebidos antes de a Comissão proceder ao pagamento final e, por conseguinte, o risco de os fundos se tornarem incobráveis é muito limitado.*

50. *O plano de trabalho inicial para 2011 foi apenas parcialmente executado por razões óbvias, uma vez que, na sequência da reorganização do EuropeAid em junho, teve que ser estabelecido um plano de trabalho anual completamente novo para a nova unidade de auditoria interna no início de julho de 2011. Este novo plano de trabalho teve que atender às mudanças na direção-geral e à nova situação dos recursos humanos na EAI, que exigiu uma formação extensiva em matéria de auditoria.*

Ver também a resposta ao ponto 59, alínea e).

⁽³³⁾ Ponto 45 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2009 e ponto 48 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2010.

⁽³⁴⁾ A EAI é uma unidade de uma Direção-Geral da Comissão. É gerida por um Chefe de Unidade que responde diretamente perante o Diretor-Geral. Tem por atribuição dar uma garantia independente sobre a eficácia do sistema de controlo interno, com o objetivo de melhorar as operações da Direção-Geral.

⁽³⁵⁾ Pp. 39 e 40.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

51. Em 2011, o Serviço de Auditoria Interna (SAI) ⁽³⁶⁾ terminou duas auditorias sobre a gestão financeira dos orçamentos-programas e as subvenções dos FED. As suas constatações coincidem com as do Tribunal no que toca às insuficiências dos controlos *ex ante* (ver ponto 36).

Fiabilidade da tomada de posição da Comissão

52. O Diretor-Geral declara ⁽³⁷⁾ ter obtido uma garantia razoável de que os procedimentos de controlo aplicados dão as necessárias garantias quanto à regularidade das operações subjacentes. O relatório anual de atividades não inclui reservas. Pelo contrário, nele se afirma ⁽³⁸⁾ que, tendo em conta a forma como a arquitetura de controlo plurianual está concebida e os resultados obtidos, o EuropeAid não considera que a taxa de erro residual — após a aplicação de todos os seus controlos — seja significativa. Esta afirmação contrasta com a taxa de erros materiais, a elevada frequência de erros e os sistemas parcialmente eficazes detetados pelo Tribunal relativamente a 2011.

53. A análise do Tribunal ao relatório anual de atividades revela que:

- a) não são apresentados elementos de prova em apoio do argumento de que a taxa de erro residual é inferior a 2 %;
- b) expressam-se fortes preocupações sobre a adequação dos recursos humanos afetados à gestão da ajuda (ver ponto 34);

RESPOSTAS DA COMISSÃO

51. Ver a resposta ao ponto 36.

52. A metodologia do Tribunal em matéria de taxa anual de erro estimada mais provável e de frequência de erros para os FED não pode ser diretamente comparada com os critérios para o montante residual em risco (uma vez concluídos todos os controlos plurianuais), que é um fator essencial na declaração de fiabilidade do Diretor-Geral relativa à carteira do EuropeAid como um todo financiado pelos FED e pelo orçamento da UE. A Comissão observa que a taxa anual de erro estimada mais provável do Tribunal para a ajuda externa no âmbito do orçamento da UE — a maior proporção da carteira — foi inferior à materialidade em 2010 e 2011, como o fora para os FED em 2009.

Ver também as respostas aos pontos 57 e 58, alínea a).

53.

a) Ver a resposta ao ponto 58, alínea a).

b) Faz agora mais de dez anos que foi lançado o processo de descentralização. A Comissão regista os seus resultados muito positivos, mas está igualmente consciente dos desequilíbrios surgidos ao longo do tempo, que precisam de ser corrigidos. Em sintonia com a comunicação «Agenda para a Mudança» e na sequência da avaliação da carga de trabalho do pessoal do EuropeAid nas delegações da UE realizada em 2011, foi apresentado em 12/3/2012 ao Secretário-Geral, bem como ao Grupo de Comissários sobre as Relações Externas, um relatório sobre a utilização dos recursos da Comissão nas delegações da UE. Contém o mesmo conclusões sobre o reequilíbrio do pessoal entre as delegações para uma melhor correspondência entre as necessidades e prioridades do EuropeAid e os recursos existentes. As conclusões foram apresentadas à Comissão para aprovação em julho de 2012.

Ver também a resposta ao ponto 34.

⁽³⁶⁾ O SAI é uma Direção-Geral da Comissão. É chefiado pelo Auditor Interno da Comissão e responde perante o Comité de Acompanhamento da Auditoria da Comissão. Tem por atribuição dar uma garantia independente sobre a eficácia dos sistemas de controlo interno e auxiliar a Comissão formulando pareceres, aconselhamento e recomendações.

⁽³⁷⁾ P. 47.

⁽³⁸⁾ P. 46.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- c) tanto o SAI como o EuropeAid, nos seus controlos *ex post* das operações, detetaram insuficiências nos controlos (ver pontos 37 e 51).

Conclusões e recomendações*Conclusões*

54. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que as contas dos FED relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2011 refletem fielmente, em todos os aspetos materialmente relevantes, a situação financeira dos FED, bem como os resultados das suas operações e fluxos de tesouraria relativos ao exercício encerrado nessa data, em conformidade com as disposições do Regulamento Financeiro e com as regras contabilísticas adotadas pelo contabilista.

55. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que, no que se refere ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2011:

- a) as receitas dos FED estavam isentas de erros materiais;
- b) as autorizações globais concedidas pelos FED estavam isentas de erros materiais;
- c) os pagamentos dos FED estavam afetados por erros materiais (ver pontos 24-30).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- c) Tanto o processo de auditoria interna como os controlos *ex post* das operações são concebidos para identificar os pontos fracos do controlo e são objeto de amplo seguimento, incluindo planos de ação formais.

54. A Comissão congratula-se com a declaração positiva do Tribunal sobre a fiabilidade das contas dos FED.

55.

- c) A Comissão redobrará os seus esforços para impedir, detetar e corrigir tais erros em 2012.

*Não obstante, a Comissão salienta a plurianualidade da arquitetura de controlo do EuropeAid, o que significa que alguns erros apontados pelo Tribunal teriam sido corrigidos posteriormente, no ciclo normal dos controlos de ajuda externa. Quase dois terços dos pagamentos na amostra dizem respeito a transações como pagamentos intermédios ou compensações que podem ainda ser objeto de controlos e de correções por ocasião do pagamento final. Além disso, o controlo pela Comissão das despesas de ajuda externa não termina com os pagamentos finais. O EuropeAid e o ECHO gerem um extenso programa de auditorias *ex post*, com periodicidade anual, baseado num processo formal de avaliação dos riscos.*

Contudo, tendo em conta o ambiente de elevado risco em que operam o desenvolvimento e a ajuda humanitária, o risco de erro financeiro não pode, com realismo, ser reduzido a zero.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

56. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal concluiu que os sistemas de supervisão e de controlo do EuropeAid eram parcialmente eficazes (ver pontos 31-53).

57. O Tribunal conclui que a qualidade dos dados do CRIS continua a ser fonte de preocupações e afeta tanto a exatidão dos dados utilizados para a elaboração das contas anuais (ver ponto 20) como a eficácia dos sistemas de supervisão e de controlo (ver pontos 39, 40 e 43) ⁽³⁹⁾.

Recomendações

58. O resultado da análise do Tribunal aos progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas no seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2009 é apresentado no **anexo 3**. Devem ser assinalados os seguintes aspetos:

- a) o EuropeAid registou progressos significativos na aplicação de muitas das recomendações do Tribunal. É o caso, nomeadamente, da elaboração da metodologia para a estimativa da taxa de erro residual, da divulgação do guia básico de gestão financeira para melhorar os conhecimentos dos beneficiários sobre as regras de elegibilidade, do planeamento e acompanhamento das auditorias e da avaliação da elegibilidade para o apoio orçamental;
- b) são necessários mais esforços para aplicar na totalidade as recomendações do Tribunal relativas à qualidade dos dados do CRIS, ao seguimento dado às constatações e recomendações de auditoria e à avaliação da relação custo-eficácia do sistema de controlo *ex post* das operações.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

56. A Comissão concebeu os seus controlos por forma a abranger todo o ciclo de vida dos seus projetos plurianuais. A Comissão considera que estes sistemas de supervisão e de controlo são eficazes e têm melhorado significativamente ano após ano, abrangendo tanto o funcionamento dos FED como as atividades financiadas pelo orçamento da UE. Apesar dos desafios de um ambiente de ajuda externa de alto risco, a taxa anual de erro estimada mais provável do Tribunal para a ajuda externa no âmbito do orçamento da UE foi inferior à materialidade em 2010 e 2011, como o fora para os FED em 2009.

57. A Comissão partilha a preocupação do Tribunal com a continuação do melhoramento da qualidade dos dados contidos no CRIS. No entanto, tal como o Tribunal refere no ponto 20, os erros de codificação detetados não tiveram qualquer impacto material nas contas anuais.

58. Com especial referência às disposições do Regulamento Financeiro aplicáveis ao 10.º Fundo Europeu de Desenvolvimento ⁽³⁾ e tendo em conta a redução proposta dos seus recursos disponíveis, a Comissão irá ponderar os custos e benefícios das recomendações do Tribunal antes de tomar e/ou propor medidas adequadas.

- a) Os resultados obtidos pela Comissão para a estimativa da taxa de erro residual do EuropeAid, isto é, a incidência financeira dos erros remanescente após conclusão de todos os controlos, para o período do relatório de 2012 estarão disponíveis no início de 2013.
- b) O EuropeAid irá relançar os seus esforços para melhorar a qualidade dos dados CRIS em 2012 e aperfeiçoar o vínculo entre as constatações financeiras da auditoria e a recuperação dos fundos. O sistema *ex post* das operações foi suspenso em 2012.

⁽³⁹⁾ Ver igualmente o Relatório Especial n.º 5/2012 do Tribunal «Sistema Comum de Informação RELEX (CRIS)» (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁾ Artigos 11.º a 13.º.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

59. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas a 2011, o Tribunal recomenda que o EuropeAid:

- a) melhore a gestão dos procedimentos para a adjudicação de contratos, definindo critérios de seleção claros e documentando melhor o processo de avaliação (ver a alínea b) do ponto 28);
- b) introduza o planeamento baseado nos riscos e documentado, bem como o acompanhamento sistemático das visitas de verificação (ver ponto 40) e das visitas de acompanhamento no local (ver ponto 45);
- c) torne obrigatórias as orientações sobre análise dos riscos para a elaboração dos planos anuais de auditoria pelas delegações e pelos serviços centrais do EuropeAid (ver ponto 48);
- d) reveja a conceção dos ICD para garantir que são inequívocos e fáceis de interpretar (ver ponto 39);
- e) avalie a capacidade da EAI para realizar a sua função de forma eficaz (ver ponto 50).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

59.

- a) *A Comissão vai lançar um processo para corrigir os erros detetados pelo Tribunal no processo de adjudicação de contratos e em 2013 será publicada uma revisão do Guia Prático da adjudicação de contratos.*
- b) *A Comissão irá ponderar se a finalidade e os objetivos específicos das missões de verificação das delegações do EuropeAid devem ser reexaminados.*

O EuropeAid irá introduzir um processo mais formal de avaliação e planificação anual, tanto para as missões de verificação das delegações como para o acompanhamento dos projetos no local. No entanto, a Comissão considera que o atual processo de seleção baseado no risco pode ser utilmente completado por critérios de seleção suplementares.

Ver também a resposta ao ponto 40.

- c) *A Comissão irá ponderar a hipótese de tornar a metodologia de análise de risco da planificação da auditoria do EuropeAid obrigatória a partir de 2013.*
- d) *A Comissão não pode comprometer-se a rever os indicadores-chave de desempenho a curto ou médio prazo. Os ICD foram recentemente introduzidos (por um grupo diretor, representando uma ampla gama de interesses e de partes interessadas), para a apresentação do relatório anual de 2011 (em 2012) e a Comissão não dispõe ainda de informações ou análises suficientes do conjunto de dados. No entanto, podem muito bem vir a ser exigidos ajustamentos ao longo do tempo, após integração no novo sistema de relatórios.*
- e) *A Comissão irá avaliar a capacidade da unidade de auditoria interna (EAI) do EuropeAid e ponderar um potencial reforço, se necessário.*

Atento o compromisso de reduzir globalmente o seu pessoal, o EuropeAid irá analisar em primeiro lugar as possibilidades de reforçar a especialização disponível.

ANEXO 1

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DOS FUNDOS EUROPEUS DE DESENVOLVIMENTO

	2011			2010	2009	2008
	Projetos	Apoio orçamental	Total			
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA						
Total das autorizações	27	3	30	30	50	45
Total das operações <i>(das quais):</i>	133	30	163	165	170	170
Adiantamentos	0	0	0	0	0	40
Pagamentos intermédios/finais	133	30	163	165	170	130
RESULTADOS DOS TESTES ⁽¹⁾ ⁽²⁾						
Proporção (número) de operações:						
Não afetadas por erros	65 % (86)	77 % (23)	67 % (109)	73 %	78 %	76 %
Afetadas por um ou mais erros	35 % (47)	23 % (7)	33 % (54)	27 %	22 %	24 %
Análise das operações afetadas por erros						
Análise por tipo de erro						
Erros não quantificáveis:	38 % (18)	100 % (7)	46 % (25)	49 %	65 %	61 %
Erros quantificáveis:	62 % (29)	0 % (0)	54 % (29)	51 %	35 %	39 %
Eligibilidade	52 % (15)	0 % (0)	52 % (15)	70 %	23 %	44 %
Realidade das operações	38 % (11)	0 % (0)	38 % (11)	17 %	23 %	38 %
Exatidão	10 % (3)	0 % (0)	10 % (3)	13 %	54 %	19 %
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS						
Taxa de erro mais provável				5,1 %		
Limite superior de erro				8,1 %		
Limite inferior de erro				2,0 %		
⁽¹⁾ Para conhecer melhor a situação em domínios com perfis de risco diferentes dentro do grupo de políticas, a amostra foi dividida em segmentos. ⁽²⁾ Os valores indicados entre parênteses representam o número real de operações.						

ANEXO 2

RESULTADOS DO EXAME DOS SISTEMAS NO DOMÍNIO DOS FUNDOS EUROPEUS DE DESENVOLVIMENTO E DA
AJUDA AO DESENVOLVIMENTO A CARGO DO ORÇAMENTO GERAL

Avaliação dos sistemas examinados

Sistema em causa	Controlos <i>ex ante</i>	Acompanhamento e supervisão	Auditorias externas	Auditorias internas	Avaliação global
Sistemas centrais do EuropeAid	Parcialmente eficaz	Eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz
Delegações	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	N/A	Parcialmente eficaz

ANEXO 3

SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES NO ÂMBITO DOS FUNDOS EUROPEUS DE DESENVOLVIMENTO

Exercício	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados	Resposta da Comissão
2009	No contexto do exame previsto da sua estratégia global de controlo, o EuropeAid deverá elaborar um indicador-chave relativo ao impacto financeiro estimado dos erros residuais após a realização de todos os controlos <i>ex ante</i> e <i>ex post</i> , baseado por exemplo num exame de uma amostra estatística representativa dos projetos encerrados; (Relatório Anual relativo ao exercício de 2009, alínea a) do ponto 54).	O EuropeAid adotou uma metodologia para estimar a taxa de erro residual e contratou um gabinete de auditoria externo para realizar esses trabalhos. Os resultados do primeiro exercício deverão estar disponíveis para ser incluídos no relatório anual de atividades do EuropeAid relativo a 2012.	A execução desta recomendação está em curso. O trabalho da Comissão está no bom caminho no que se refere ao estabelecimento da taxa de erro residual para a carteira do EuropeAid.
	No âmbito desse exame, o EuropeAid deverá avaliar a relação custo-eficácia dos vários controlos, nomeadamente do sistema de controlo <i>ex post</i> das operações (Relatório Anual relativo ao exercício de 2009, alínea b) do ponto 54).	Nas suas respostas ao Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, a Comissão afirmou ter dado início aos trabalhos sobre a relação custo-eficácia dos controlos em 2010. Estes trabalhos serão revistos e relançados em 2011/2012, no contexto do resultado final da revisão em curso do Regulamento Financeiro. Registaram-se poucos progressos em 2011.	A execução desta recomendação está em curso. Registaram-se efetivamente progressos em 2011 no domínio dos custos e benefícios dos controlos, como indicado no RAA de 2011, que fornece informações sobre os custos de muitos controlos internos (por exemplo, auditorias, formação, controlos <i>ex post</i>) e aponta novas e inovadoras formas de medição dos benefícios, tais como indicadores-chave de desempenho extraídos dos dados CRIS, e testes pré- e pós-formação. A análise custos-benefícios levou, por exemplo, à suspensão dos controlos <i>ex post</i> das operações em 2012.
	O EuropeAid deverá finalizar e divulgar o conjunto de instrumentos de gestão financeira que visa lutar contra o risco inerente de erros, que é elevado ao nível das organizações responsáveis pela gestão, dos contratantes e dos beneficiários, a fim de garantir um conhecimento adequado das regras de gestão financeira e de elegibilidade (Relatório Anual relativo ao exercício de 2009, alínea c) do ponto 54).	O Guia Básico de Gestão Financeira foi finalizado e divulgado no início de 2011.	A Comissão considera que esta recomendação foi plenamente executada.
	O EuropeAid deverá prosseguir os seus esforços para assegurar que as delegações registam os respetivos dados no sistema CRIS-Audit de forma completa e em tempo oportuno (Relatório Anual relativo ao exercício de 2009, alínea d) do ponto 54).	A qualidade dos dados do CRIS continua a ser fonte de preocupações. O EuropeAid afirmou ter intenção de recomeçar os seus esforços em 2012.	A execução desta recomendação está em curso. A Comissão partilha a preocupação do Tribunal com a continuação do melhoramento da qualidade dos dados do CRIS. O EuropeAid irá relançar os seus esforços para melhorar a qualidade dos dados CRIS em 2012.

Exercício	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados	Resposta da Comissão
	<p>A conceção do sistema CRIS-Audit deverá ser alterada de forma a fornecer informações sobre os montantes das despesas finais inelegíveis e das correções financeiras efetuadas após a conclusão do processo de validação das constatações de auditoria com a entidade auditada (Relatório Anual relativo ao exercício de 2009, alínea e) do ponto 54).</p>	<p>Como indicado na resposta da Comissão ao Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2010, os módulos do sistema de tratamento das conclusões de auditoria e de emissão de ordens de cobrança do CRIS foram interligados em 2011. Trata-se de uma melhoria significativa, mas que ainda não oferece informações completas sobre os resultados e o seguimento dado às auditorias.</p> <p>O módulo CRIS-Audit não fornece informações sobre os montantes considerados inelegíveis pelo EuropeAid após o procedimento contraditório com os beneficiários, incluindo no que toca aos montantes que os auditores consideraram necessitar de uma análise mais aprofundada por parte do EuropeAid.</p>	<p><i>O módulo de auditoria do CRIS foi mais concebido para planificar e registar os resultados das auditorias externas do que para registar o seguimento das auditorias efetuadas pela Comissão. No entanto, a Comissão gostaria de poder desenvolver esta funcionalidade a médio prazo, se os recursos o permitirem.</i></p>
2009	<p>O EuropeAid deve assegurar que as condições específicas para o desembolso das parcelas variáveis baseadas no desempenho definam claramente os indicadores, os objetivos, os métodos de cálculo e as fontes de verificação (Relatório Anual relativo ao exercício de 2009, alínea a) do ponto 55).</p>	<p>Esta recomendação foi totalmente aplicada.</p>	
	<p>O EuropeAid deve garantir que os relatórios das delegações forneçam uma demonstração estruturada e formalizada dos progressos realizados ao nível da gestão das finanças públicas, definindo claramente os critérios com base nos quais os progressos devem ser avaliados (isto é, os resultados que o governo beneficiário deve obter durante o período em questão), os progressos realizados e as razões pelas quais o programa de reforma não pôde ser executado como previsto (Relatório Anual relativo ao exercício de 2009, alínea b) do ponto 55).</p>	<p>A qualidade da avaliação do critério geral de elegibilidade em matéria de GFP melhorou desde a introdução, em 2010, do novo formato para a elaboração, pelas delegações, dos Relatórios Anuais de Acompanhamento da GFP. No entanto, o Tribunal continuou a detetar casos em 2011 em que esta avaliação não foi suficientemente estruturada e formalizada, uma vez que os progressos realizados em matéria de GFP não foram comparados com os objetivos ou as metas definidos para o período de referência.</p>	<p><i>A Comissão considera que esta recomendação foi plenamente executada. Não obstante, continuarão a ser envidados esforços para melhorar o quadro de desempenho do apoio orçamental, nomeadamente no âmbito da revisão das orientações sobre o apoio orçamental a publicar em 2012.</i></p>