

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

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

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	1-10
Características específicas dos Fundos Europeus de Desenvolvimento	2-10
Capítulo I — Oitavo, nono e décimo FED	11-15
Execução	11-14
Relatório anual da Comissão sobre a gestão financeira dos oitavo, nono e décimo FED	15
Capítulo II — Declaração de fiabilidade do Tribunal relativa aos FED	16-51
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	1-X
Informações em apoio da declaração de fiabilidade	16-44
Âmbito e método de auditoria	16-18
Fiabilidade das contas	19-20
Regularidade das operações	21-30
Eficácia dos sistemas	31-44
Conclusões e recomendações	45-51
Conclusões	45-47
Recomendações	48-51

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 efetuadas em 2012.

Quadro 1 — Fundos Europeus de Desenvolvimento — Informações principais 2012

(milhões de euros)

Título do orçamento	Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos 2012	Modalidade de gestão	
Fundos Europeus de Desenvolvimento	8.º FED	Despesas operacionais	<i>Projetos</i>	22	Descentralizada
			<i>Projetos</i>	5	Centralizada direta
			<i>Projetos</i>	2	Centralizada indireta
			<i>Projetos</i>	0	Conjunta
			<i>Apoio orçamental</i>	0	Centralizada direta
				0	
			29		
	9.º FED	Despesas operacionais	<i>Projetos</i>	383	Descentralizada
			<i>Projetos</i>	95	Conjunta
			<i>Projetos</i>	90	Centralizada direta
			<i>Apoio orçamental</i>	16	Centralizada direta
			<i>Projetos</i>	15	Centralizada indireta
				0	
			599		
	10.º FED	Despesas operacionais	<i>Apoio orçamental</i>	824	Centralizada direta
<i>Projetos</i>			775	Conjunta	
<i>Projetos</i>			624	Descentralizada	
<i>Projetos</i>			299	Centralizada direta	
<i>Projetos</i>			45	Centralizada indireta	
			97		
			2 664		

Total das despesas operacionais (Projetos)	2 355
Total das despesas operacionais (Apoio orçamental)	840
Total das despesas administrativas	97
Total dos pagamentos	3 292
– adiantamentos	1 738
+ apuramento dos adiantamentos	1 369
População auditada	2 923

Total das autorizações individuais ⁽¹⁾ **3 226**

Total das autorizações globais ⁽¹⁾ **3 163**

(¹) Autorizações globais referem-se a decisões de financiamento. Autorizações individuais referem-se a contratos individuais.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Características específicas dos Fundos Europeus de Desenvolvimento

2. Os FED são os principais instrumentos utilizados 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 seu principal objetivo é a redução da pobreza e, a prazo, a sua erradicação.

3. Os FED são financiados pelos Estados-Membros, regem-se pelos seus próprios regulamentos financeiros e são geridos pela Comissão Europeia fora do quadro do orçamento geral da UE. 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. Os FED são geridos quase inteiramente pela Direção-Geral do Desenvolvimento e da Cooperação (EuropeAid), que gere igualmente uma vasta gama de despesas do orçamento da UE ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

⁽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⁾ Em 2012, um acordo tripartido celebrado entre o BEI, a Comissão e o Tribunal [artigo 134.º do Regulamento (CE) n.º 215/2008] definiu as regras aplicadas pelo Tribunal em matéria de auditoria dessas operações.

⁽³⁾ A Direção-Geral da Ajuda Humanitária e Proteção Civil (ECHO) gere 1,2 % da despesa dos FED.

⁽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 2012.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5. As intervenções dos FED são executadas por meio de projetos e apoio orçamental ⁽⁵⁾, segundo três modalidades principais. Em 2012, 43 % dos pagamentos foram efetuados ao abrigo da gestão centralizada, 30 % ao abrigo da gestão descentralizada e 27 % ao abrigo da gestão partilhada ⁽⁶⁾ (ver **quadro 1**).

6. As despesas abrangidas pelo presente relatório são efetuadas no quadro de uma vasta gama de métodos de prestação da ajuda, aplicados em 79 países. As regras e procedimentos são frequentemente complexos, nomeadamente em matéria de procedimentos de concurso e de adjudicação de contratos. O Tribunal avaliou o risco como intrinsecamente elevado.

7. Em dois domínios — o apoio orçamental ⁽⁷⁾ e as contribuições da UE para projetos com multidoadores executados por organizações internacionais ⁽⁸⁾, como a ONU — a natureza dos instrumentos e as condições de pagamento limitam a suscetibilidade das operações a erros, como definido para efeitos da auditoria de regularidade efetuada pelo Tribunal.

8. O apoio orçamental é concedido para apoiar o orçamento geral de um país ou o seu orçamento para uma política ou objetivo específicos. O Tribunal examinou se a Comissão respeitou as condições específicas aplicáveis aos pagamentos de apoio orçamental ao país parceiro em questão e demonstrou que foram cumpridas as condições de elegibilidade gerais (como a realização de progressos na gestão financeira do setor público).

9. Contudo, a Comissão dispõe de uma flexibilidade considerável para decidir se estas condições gerais foram cumpridas. A auditoria da regularidade efetuada pelo Tribunal não pode ir além da fase em que a ajuda é paga a favor de um país parceiro. Os fundos transferidos são então incorporados nos recursos orçamentais do país destinatário. Eventuais insuficiências da sua gestão financeira não irão gerar erros no âmbito da auditoria de regularidade do Tribunal.

⁽⁵⁾ O apoio orçamental implica a transferência de fundos por parte da Comissão para o Tesouro nacional do país parceiro. Providencia recursos orçamentais adicionais para apoiar uma estratégia nacional de desenvolvimento.

⁽⁶⁾ Ao abrigo da gestão centralizada, a ajuda é executada diretamente pelos serviços da Comissão (sede ou delegações) ou indiretamente através de organismos nacionais (por exemplo, uma agência de desenvolvimento de um Estado-Membro da UE). No âmbito da gestão descentralizada, a execução é delegada num país terceiro, enquanto na gestão partilhada, a execução é delegada numa organização internacional.

⁽⁷⁾ Em 2012, o valor bruto dos pagamentos é estimado em 840 milhões de euros.

⁽⁸⁾ Em 2012, o valor bruto dos pagamentos é estimado em 632 milhões de euros.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

10. As contribuições da Comissão para projetos com multidoadores juntam-se às de outros doadores, não sendo afetadas a despesas identificáveis específicas.

CAPÍTULO I — OITAVO, NONO E DÉCIMO FED**Execução**

11. As convenções FED são geralmente celebradas por um período de compromisso de cerca de cinco anos, mas os pagamentos podem ser efetuados durante um período mais alargado. Em 2012, foram efetuados pagamentos dos oitavo, nono e décimo FED. 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.

12. A dotação do décimo FED (2008-2013) eleva-se a 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.

13. Em 2012, as contribuições totais dos Estados-Membros elevaram-se a 2 600 milhões de euros.

14. O **quadro 2** apresenta a utilização, durante 2012 e cumulativamente, dos recursos do FED. As autorizações individuais foram superiores em 27 % às estimativas iniciais, sobretudo devido à aprovação do apoio da UE à iniciativa Energia Sustentável para Todos, no montante de 400 milhões de euros, que não tinha sido inicialmente programado. Os pagamentos foram 8 % superiores às estimativas iniciais, principalmente por causa de um montante de autorizações mais elevado do que o esperado. As autorizações por liquidar permaneceram estáveis em comparação com 2011.

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

15. 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 ⁽⁹⁾. Na opinião do Tribunal, esse relatório apresenta com exatidão as informações financeiras pertinentes.

⁽⁹⁾ Artigos 118.º, 124.º e 156.º do Regulamento (CE) n.º 215/2008.

Quadro 2 — Utilização dos recursos dos FED em 31 de dezembro de 2012

(milhões de euros)

	Situação no final de 2011		Execução orçamental durante o exercício de 2012 (líquida) ⁽⁶⁾				Situação no final de 2012				
	Montante global	Taxa de execução ⁽²⁾	8.º FED ⁽³⁾	9.º FED ⁽³⁾	10.º FED	Montante global	8.º FED	9.º FED	10.º FED	Montante global	Taxa de execução ⁽²⁾
A — RECURSOS ⁽¹⁾	48 854		– 79	– 102	246	66	10 584	16 450	21 885	48 920	
B — UTILIZAÇÃO											
1. Autorizações globais ⁽⁴⁾	40 827	83,6 %	– 64	– 297	3 524	3 163	10 576	16 157	17 258	43 991	89,9 %
2. Autorizações individuais ⁽⁵⁾	34 833	71,3 %	– 46	– 187	3 460	3 226	10 448	15 504	12 107	38 059	77,8 %
3. Pagamentos	29 208	59,8 %	15	539	2 655	3 209	10 345	14 566	7 507	32 417	66,3 %
C — Autorizações por liquidar (B1–B3)	11 619	23,8 %					231	1 591	9 751	11 574	23,7 %
D — Saldo disponível (A–B1)	8 027	16,4 %					8	293	4 627	4 929	10,1 %

⁽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 2012.

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 FED anteriores, o Tribunal auditou:

- a) as contas anuais dos oitavo, nono e décimo Fundos Europeus de Desenvolvimento, que são constituídas pelo balanço financeiro, a conta de resultados económicos, o mapa dos fluxos de tesouraria, a demonstração de variações do ativo líquido e o quadro dos créditos dos FED, bem como os mapas sobre a execução financeira relativos ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2012, aprovadas pela Comissão em 16 de julho de 2013;
- 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 ⁽¹⁰⁾.

Responsabilidade da gestão

II — Nos termos dos artigos 310.º a 325.º do TFUE e dos regulamentos financeiros aplicáveis aos oitavo, nono e décimo FED, a gestão é responsável pela elaboração e apresentação das contas anuais dos FED, baseadas nas normas de contabilidade internacionalmente aceites para o setor público ⁽¹¹⁾, e pela legalidade e regularidade das operações subjacentes. São igualmente da sua competência a concepção, execução e acompanhamento de um controlo interno relativo à elaboração e apresentação de demonstrações financeiras isentas de distorções materiais, devidas a fraudes ou erros. A gestão é igualmente responsável por garantir que as atividades, as operações e informações financeiras refletidas nas demonstrações financeiras estão em conformidade com as regras e regulamentação aplicáveis. Cabe em última instância à Comissão a responsabilidade pela legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas dos FED (artigo 317.º do TFUE).

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.

⁽¹⁰⁾ 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 do FED geridos pelo BEI e pelos quais este é responsável.

⁽¹¹⁾ As regras e métodos contabilísticos adotados 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 Relato Financeiro (IFRS) emitidas pelo Conselho das Normas Internacionais de Contabilidade.

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, são examinados o controlo interno aplicável à elaboração e adequada apresentação das contas, 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 mas não com a finalidade de expressar uma opinião sobre a eficácia do controlo interno. 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.

V — O Tribunal considera que as provas de auditoria obtidas são suficientes e adequadas para constituírem uma base das suas opiniões.

Fiabilidade das contas

Opinião sobre a fiabilidade das contas

VI — Na opinião do Tribunal, as contas anuais dos oitavo, nono e décimo FED relativos ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2012 refletem fielmente, em todos os aspetos materialmente relevantes, a sua situação financeira nessa data, os resultados das suas operações, os fluxos de tesouraria, bem como as variações do ativo líquido do exercício então encerrado, em conformidade com as disposições do regulamento financeiro dos FED e as normas de contabilidade internacionalmente aceites para o setor público.

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 2012 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 2012 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 — O Tribunal conclui que os sistemas de supervisão e de controlo são parcialmente eficazes para garantir a legalidade e a regularidade dos pagamentos subjacentes às contas. O Tribunal estima que a taxa de erro mais provável das operações de despesas dos oitavo, nono e décimo FED se situe em 3,0 %.

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 2012 estão materialmente afetados por erros.

5 de setembro de 2013

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*

16. As observações relativas à fiabilidade das contas dos FED são apresentadas no ponto VI da declaração de fiabilidade e baseiam-se numa auditoria das demonstrações financeiras ⁽¹²⁾ e dos mapas sobre a execução financeira dos oitavo, nono e décimo FED ⁽¹³⁾. Implicaram a realização de testes dos montantes e das informações das contas, bem como a avaliação dos princípios contabilísticos utilizados, estimativas significativas efetuadas pela gestão e a apresentação global das contas.

17. A abordagem e a metodologia globais do Tribunal são descritas no **anexo 1.1, parte 2** do capítulo 1 do Relatório Anual do Tribunal de Contas relativo à execução do orçamento do exercício de 2012. As observações sobre a regularidade das operações do FED são apresentadas nos pontos VII a X da declaração de fiabilidade e baseiam-se nos seguintes elementos:

- a) exame de todas as contribuições dos Estados-Membros e de uma amostra de outros tipos de operações de receitas;
- b) exame de uma amostra de 30 autorizações ⁽¹⁴⁾;
- c) exame de uma amostra de 167 operações de despesas intermédias e finais aprovadas por sete delegações da UE ou pelos serviços centrais da Comissão ⁽¹⁵⁾. Quando necessário, os organismos responsáveis pela execução e os beneficiários finais foram objeto de controlos no local para verificar as operações subjacentes referidas nos relatórios financeiros ou nas declarações de despesas;
- d) uma avaliação da eficácia dos sistemas de supervisão e de controlo nos serviços centrais do EuropeAid e nas delegações da UE, incluindo:

⁽¹²⁾ 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, a demonstração de variações do ativo líquido e o quadro dos créditos do FED.

⁽¹³⁾ Ver artigo 123.º do Regulamento (CE) n.º 215/2008: os mapas sobre a execução financeira incluem quadros das dotações, das autorizações e dos pagamentos.

⁽¹⁴⁾ Autorizações financeiras globais e compromissos jurídicos correspondentes (convenções de financiamento) na sequência da adoção de uma decisão de financiamento da Comissão.

⁽¹⁵⁾ EuropeAid: 126 projetos e 40 pagamentos a título do apoio orçamental; DG ECHO: um pagamento a projetos de ajuda humanitária.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- i) controlos *ex ante* realizados por gestores orçamentais, por supervisores externos (para contratos de obras) ou por auditores externos (para orçamentos-programas ⁽¹⁶⁾, subvenções e contratos de prestação de serviços baseados em honorários). O Tribunal analisou por que motivo ocorreram os erros detetados;
 - ii) acompanhamento e supervisão, que incluiu um exame do estudo do EuropeAid sobre a taxa de erro residual de 2012, que se baseou parcialmente no trabalho realizado pelo Serviço de Auditoria Interna (SAI) da Comissão ⁽¹⁷⁾;
 - iii) auditoria interna;
- e) uma análise do relatório anual de atividades do Diretor-Geral do EuropeAid.

18. Como mencionado no ponto 4, o EuropeAid executa a maior parte dos instrumentos de ajuda externa financiados pelo orçamento geral e pelos FED. As observações do Tribunal relativas tanto à eficácia dos sistemas de supervisão e de controlo como à fiabilidade do relatório anual de atividades e da declaração do Diretor-Geral relativa a 2012 dizem respeito a todos os domínios de competência do EuropeAid.

Fiabilidade das contas

19. A conta de resultados económicos inclui como receitas juros que foram gerados pelos pagamentos de pré-financiamento aos beneficiários, num montante superior a 250 000 euros. Para recuperar junto dos beneficiários os juros relativos aos pagamentos de pré-financiamento mais elevados (isto é, superiores a 750 000 euros), a Comissão deve emitir ordens de cobrança anualmente ⁽¹⁸⁾. No entanto, essas cobranças raramente são efetuadas. Além disso, os juros gerados pelos pré-financiamentos são, por vezes, compensados com pedidos de reembolso dos custos incorridos, com a consequência de estes juros não serem reconhecidos como receitas nas demonstrações financeiras.

⁽¹⁶⁾ 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.

⁽¹⁷⁾ 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 mediante pareceres, aconselhamento e recomendações.

⁽¹⁸⁾ N.º 3 do artigo 8.º do Regulamento Financeiro aplicável ao décimo FED.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

19. A Comissão reconhece que, não obstante ter referido o assunto ao gestor orçamental subdelegado na nota anual de pré-encerramento, as recuperações dos juros gerados pelos pagamentos de pré-financiamento superiores a 750 000 euros nem sempre são efetuadas anualmente. A DG DEVCO sublinha, no entanto, que os juros gerados pelos pré-financiamentos são sempre tidos em conta quando se estabelece a situação financeira antes do encerramento dos contratos. Em 2013, a DG DEVCO adotará medidas específicas nesta matéria:

— nota recordando aos gestores orçamentais subdelegados as regras nesta matéria,

— análise pormenorizada de todos os contratos para os quais existem pré-financiamentos abertos superiores a 750 000 euros no final de 2012.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

20. À semelhança de anos anteriores, o Tribunal detetou com frequência operações que tinham sido incorretamente registadas⁽¹⁹⁾. Um estudo realizado pelo EuropeAid em 2012 constatou igualmente que as operações eram frequentemente registadas de forma incorreta no Sistema Comum de Informação Relex (CRIS). Embora o Tribunal não tenha detetado quaisquer erros materiais neste aspeto relacionados com a fiabilidade das contas, estes erros 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

Relativamente aos pré-financiamentos superiores a 250 000 euros mas inferiores a 750 000 euros, o sistema local CRIS FED só permite atualmente a reimputação das ordens de cobrança na rubrica de despesa original, não permitindo assim o reconhecimento dos juros em causa. A DG DEVCO previu um desenvolvimento do sistema CRIS para permitir o reconhecimento, que deverá estar disponível nunca antes de outubro de 2013.

20. Como observou o Tribunal, a Comissão envidou esforços consideráveis em 2012 que se traduziram numa melhoria significativa da qualidade dos dados. A Comissão tenciona prosseguir os seus esforços para melhorar a qualidade dos dados.

O estudo aprofundado realizado em 2012 deu origem a um plano de ação que se encontra em fase de finalização (adoção prevista para meados de julho de 2013) e que contém vários elementos que já estão a ser examinados e/ou implementados. Paralelamente a este plano de ação, a Comissão está a trabalhar para melhorar a qualidade dos dados através de vários eixos:

- a) Melhoria do sistema CRIS para que os utilizadores cometam menos erros (por exemplo, a ação 4.0 do «plano diretor» visa uma melhoria da interface de utilizador do CRIS, a revisão da documentação do sistema CRIS e a criação de um dicionário de dados);
- b) Monitorização constante de dados CRIS pelos serviços da sede, através de controlos automáticos, testes sobre a qualidade dos dados contabilísticos e lançamento de estudos sobre questões específicas na sequência de uma avaliação dos riscos;
- c) Melhoria das informações fornecidas aos utilizadores através da base de dados de conhecimentos do CRIS e de cursos específicos;
- d) Criação de indicadores-chave de desempenho mais específicos para aumentar a sensibilização para a importância de dados completos e de boa qualidade.

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

⁽²⁰⁾ O procedimento de 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

Autorizações

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

Operações de despesas

24. Das 167 operações auditadas pelo Tribunal, 44 (26 %) estavam afetadas por erros. O Tribunal estima que o erro mais provável se situe em 3,0 % ⁽²¹⁾.

Projetos

25. Das 127 operações de despesas incluídas na amostra, 41 (32 %) estavam afetadas por erros, dos quais 28 (68 %) eram erros quantificáveis. Das 28 operações afetadas por erros quantificáveis, 20 constituíam operações finais já sujeitas a controlos pela Comissão.

26. Os erros eram mais frequentes nas operações relacionadas com os orçamentos-programas, as subvenções e os acordos de contribuição celebrados entre a Comissão e organizações internacionais, em comparação com outros tipos de apoio: das 71 operações deste tipo testadas, 31 (44 %) estavam afetadas por erros.

27. Os principais tipos de erros quantificáveis detetados nas operações relativas aos projetos diziam respeito a (ver caixa 1):

- a) elegibilidade: despesas relativas a atividades não cobertas pelo contrato (12 operações), incumprimento dos procedimentos para a adjudicação de contratos por parte do beneficiário (quatro operações) e despesas efetuadas fora do período previsto para a execução (duas operações) ou despesas superiores ao orçamento estabelecido (duas operações);
- b) realidade das operações: ausência de faturas ou de outros documentos comprovativos das despesas (duas operações), serviços não prestados ou trabalhos não realizados (duas operações) e despesas não incorridas pelos beneficiários (uma operação);
- c) exatidão: cálculo incorreto da despesa declarada (três operações).

⁽²¹⁾ O Tribunal calcula a sua estimativa de erro a partir de uma amostra representativa. O valor referido é a melhor estimativa. O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95 %, que a taxa de erro na população se situe entre 1,5 % e 4,5 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Caixa 1 — Exemplos de erros em operações relativas a projetos*Trabalhos não realizados*

O Tribunal examinou um pagamento intermédio de 464 640 euros ao abrigo de um contrato de manutenção rodoviária no Senegal. Determinadas obras relativas à consolidação da parte inferior de um aterro faturadas pelo empreiteiro, certificadas pelo supervisor e pagas pela Comissão não tinham sido realizadas. Posteriormente, a Comissão deu início a uma auditoria técnica exaustiva do contrato.

Valor do contrato aumentou para além do limite permitido

O Tribunal examinou o apuramento de um adiantamento de 305 738 euros ao abrigo de um programa no setor da saúde na República Democrática do Congo. O valor de dois contratos tinha aumentado 58 % e 68 %, respetivamente, pois tinham sido necessários trabalhos suplementares para completar o contrato inicial. A unidade que geria o projeto no serviço do Governo nacional não tinha conhecimento de que existia um limite de 50 % do valor do contrato inicial para esses trabalhos suplementares.

28. Os tipos mais frequentes de erros não quantificáveis diziam respeito à insuficiência da documentação justificativa (cinco operações) e a insuficiências nos procedimentos de adjudicação (cinco operações).

Apoio orçamental

29. No caso dos 40 pagamentos a título do apoio orçamental que foram testados, três (8 %) estavam afetados por erros, dos quais dois (67 %) eram erros quantificáveis.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 1 — Exemplos de erros em operações relativas a projetos*Trabalhos não realizados*

O relatório de auditoria técnica de abril de 2013 indica que os trabalhos de manutenção rodoviária faturadas, num total de 39 095 euros (0,94 % do preço contratual total), não tinham sido realizados.

Entretanto, o contratante executou os trabalhos que tinham sido faturados.

A Entidade Adjudicante descentralizada determinará, no momento do acerto de contas final, se há lugar à imposição de ordens de cobrança e de sanções contratuais ao empreiteiro e ao prestador de serviços que supervisionou a obra.

Valor do contrato aumentou para além do limite permitido

Está em curso uma auditoria complementar para identificar outros montantes não elegíveis eventuais.

A Delegação da UE recordou ao gestor orçamental nacional as regras aplicáveis. O gestor orçamental nacional enviou uma circular, cujo conteúdo tinha sido previamente acordado com a Delegação da UE.

29. A Comissão não concorda com a análise do Tribunal no que respeita a um erro quantificável.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

30. Os erros quantificáveis detetados pelo Tribunal nas operações de apoio orçamental diziam respeito à aplicação incorreta do método de classificação para determinar se os destinatários tinham preenchido as condições para os pagamentos com base no desempenho ou à falta de avaliação do cumprimento de condições específicas dos pagamentos (duas operações) (ver caixa 2). O Tribunal detetou igualmente erros não quantificáveis: a Comissão não conseguiu demonstrar de forma satisfatória que os destinatários tinham cumprido as condições gerais de elegibilidade aplicáveis aos pagamentos de apoio orçamental⁽²²⁾. A Comissão não comparou os progressos registados nos países destinatários em matéria de execução de políticas específicas ou da reforma da gestão das finanças públicas com os objetivos estabelecidos para o período examinado (duas operações).

Caixa 2 — Exemplo de um erro numa operação de apoio orçamental

Falta de estabelecimento de uma condição de pagamento específica

O Tribunal examinou um pagamento de 600 000 euros relativo ao apoio ao Programa de Reforma Económica de 2007-2010 em Vanuatu, que incluía uma parcela variável de 200 000 euros baseada no desempenho. Em conformidade com a convenção de financiamento, a Comissão devia estabelecer indicadores de desempenho específicos no relatório de desenvolvimento anual para a gestão das finanças públicas, mas não o fez. A Comissão considerou que era suficiente basear-se numa avaliação dos progressos globais de Vanuatu na reforma da gestão das finanças públicas (uma condição de elegibilidade geral) para desembolsar a parcela variável. Esta atuação é contrária à convenção de financiamento, que prevê que a Comissão apenas efetuará o pagamento se estiverem preenchidas tanto as condições específicas como as condições gerais.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

30. O apoio orçamental é um instrumento de política que assenta numa relação de confiança de longa data entre a Comissão e os países parceiros. Quando a Comissão toma a decisão de proceder ou não a um pagamento tem em conta os progressos realizados no que se refere aos diferentes indicadores e condições.

A Comissão congratula-se com o facto de o número de erros não quantificáveis ter diminuído de forma significativa ao longo dos últimos anos.

A Comissão considera que o nível atingido pelos indicadores, cujos valores tinham sido acordadas com o governo parceiro, não deve ser avaliado de forma demasiado estrita. Embora as condições fixadas para a execução dos pagamentos relacionados com o desempenho sejam importantes para incentivar os países a progredir no cumprimento de objetivos políticos essenciais, a Comissão considera que os indicadores têm de ser avaliados tendo em conta os objetivos que medem e o contexto em que se inscreve o desenvolvimento do país.

Caixa 2 — Exemplo de um erro numa operação de apoio orçamental

Aplicação incorreta de uma condição específica

Em conformidade com a decisão da Comissão, as condições gerais e específicas em matéria de gestão das finanças públicas na convenção de financiamento são essencialmente as mesmas e dizem respeito aos progressos globais em matéria de reforma da gestão das finanças públicas. A Comissão avaliou positivamente os progressos globais de Vanuatu na reforma da gestão das finanças públicas até 2010. Os indicadores pertinentes sobre a gestão das finanças públicas constantes do relatório anual do Governo sobre o desenvolvimento confirmam esta tendência positiva. Para além disso, a Delegação confirmou que esta tendência positiva e estes esforços se mantiveram em 2011, um ano politicamente difícil, em conformidade com a estratégia de reforma da gestão das finanças públicas de 2008.

⁽²²⁾ O Tribunal deteta igualmente insuficiências dos sistemas. As convenções de financiamento incluem, por vezes, condições de pagamento rígidas e irrealistas. Por exemplo, uma estabelecia como condição de pagamento uma cobertura de 100 % no âmbito de uma campanha de vacinação. Este nível de cobertura não é obtido em nenhum país do mundo.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Eficácia dos sistemas

31. Os resultados do exame efetuado pelo Tribunal aos sistemas de supervisão e de controlo são resumidos no **anexo 2**.

Controlos ex ante

32. Tendo em conta o ambiente de risco elevado (ver ponto 6), o EuropeAid baseia-se principalmente em controlos *ex ante* (controlos realizados pelo pessoal da Comissão, por supervisores externos ou por auditores externos antes dos pagamentos dos projetos) de forma a evitar ou detetar e corrigir pagamentos irregulares. Tal como em exercícios anteriores, a frequência de erros detetada pelo Tribunal, incluindo alguns que afetam as declarações finais que tinham sido sujeitas a auditorias externas e a verificações de despesas, aponta para insuficiências ao nível desses controlos *ex ante*. Um estudo realizado pelo EuropeAid em 2012 constatou igualmente que um número significativo (um terço) de relatórios de auditoria recebidos em 2011 eram de qualidade insuficiente.

33. Duas delegações da UE visitadas pelo Tribunal não procediam a um acompanhamento devido dos relatórios de auditoria. O RAA reconhece que uma importante causa de erro é constituída pela falta de recuperação de montantes não elegíveis ou de explicação para a ausência de recuperação na sequência de relatórios de auditoria ou de relatórios de verificação das despesas ⁽²³⁾.

34. A auditoria do Tribunal revelou que a demora no apuramento ou no encerramento dos contratos afeta a qualidade dos controlos *ex ante* e aumenta significativamente o risco de uma quebra da pista de auditoria ou de falta de documentos comprovativos ⁽²⁴⁾. Tanto nas operações do FED como nas operações do orçamento da UE, o Tribunal encontrou contratos antigos, cujas despesas foram apuradas tardiamente. Consequentemente, as autorizações financeiras individuais correspondentes estão ainda em aberto ou foram encerradas muito tempo depois do final do período de execução do contrato.

32. A Comissão atribui a maior importância à qualidade das auditorias e está a desenvolver ferramentas para ajudar os gestores de auditoria da Comissão a avaliarem melhor a qualidade dos relatórios de auditoria.

33. No plano de ação referido na resposta da Comissão ao ponto 38, está previsto o desenvolvimento, através do módulo de auditoria do CRIS, de uma ferramenta específica que deverá permitir à Comissão assegurar o acompanhamento adequado dos relatórios de auditoria.

34. No âmbito de um estudo externo realizado em 2012, a Comissão instituiu um procedimento de avaliação de todos os contratos cujo período de atividade terminou há mais de 18 meses. Solicitava-se aos serviços que explicassem as razões pelas quais os contratos ainda estavam abertos e o que tencionavam fazer para proceder ao encerramento desses contratos o mais rapidamente possível. Este procedimento permitiu diminuir em 1 038 o número de contratos abertos no final do ano relativamente ao FED (de 7 470 no final de 2011 para 6 432 no final de 2012). Foi efetuado um exercício idêntico em abril de 2013 a fim de prosseguir este esforço.

⁽²³⁾ Página 71.

⁽²⁴⁾ Em cinco dos oito casos, o Tribunal detetou erros quantificáveis.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Acompanhamento e supervisão*Sistema de informação de gestão*

35. Como indicado em relatórios anuais anteriores⁽²⁵⁾, verificam-se insuficiências no sistema de informação de gestão do EuropeAid no que respeita aos resultados e ao seguimento das auditorias externas, das verificações de despesas e das visitas de acompanhamento. Torna-se assim difícil para o Diretor-Geral exigir que os chefes de unidade ou os chefes das delegações da UE prestem contas pelo acompanhamento e correção, em tempo útil, das insuficiências do sistema e dos erros detetados.

Visitas de acompanhamento

36. As sete delegações da UE visitadas pelo Tribunal dispunham todas de uma boa visão geral da execução operacional dos projetos, sobretudo por meio de visitas de acompanhamento. No entanto, apenas uma das sete delegações da UE selecionou e planeou estas visitas com base numa análise de riscos. O EuropeAid desenvolve atualmente um instrumento destinado a auxiliar as delegações da UE a verificar melhor a sua carteira de projetos e visitar em prioridade aqueles que necessitam especialmente de acompanhamento com base em avaliações do risco. O Tribunal detetou igualmente insuficiências na forma como duas das sete delegações da UE acompanharam a execução dos projetos ou deram seguimento aos resultados dessas visitas.

Estudo relativo à taxa de erro residual (TER) em 2012

37. Como recomendado anteriormente pelo Tribunal⁽²⁶⁾, o EuropeAid realizou o seu primeiro estudo relativo à taxa de erro residual (TER) para avaliar o nível de erro restante após a realização de todos os controlos de gestão destinados a evitar, detetar e corrigir os erros. O estudo implicou o exame de uma amostra representativa de operações retirada de contratos encerrados para determinar se as despesas tinham sido realizadas para os fins pretendidos, se estavam em conformidade com as regras aplicáveis e se tinham sido corretamente calculadas. Os erros detetados foram utilizados para estimar o erro mais provável na população de contratos encerrados.

35. O módulo de auditoria do CRIS foi concebido para planificar e registar os resultados das auditorias externas e não para registar o seguimento dado às auditorias da Comissão. A Comissão tenciona todavia desenvolver esta funcionalidade a médio prazo se os recursos o permitirem.

A Comissão desenvolveu uma ferramenta de planificação das missões. Além disso, a Comissão está a preparar uma reforma em matéria de controlo e de relatórios, que deverá ser introduzida no início de 2014.

36. Num caso, a Delegação da UE deu seguimento à principal conclusão do relatório de acompanhamento. As condições de segurança difíceis foram a principal causa dos problemas ocorridos com a execução das obras rodoviárias identificados no relatório de missão.

No segundo caso, a Delegação tem tomado medidas para acompanhar mais de perto a execução da segunda fase do projeto.

⁽²⁵⁾ Ponto 42 do Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2010 e ponto 43 do Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2011.

⁽²⁶⁾ Alínea a) do ponto 54.º do Relatório Anual relativo ao exercício de 2009, alínea a) do ponto 62 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2010 e alínea a) do ponto 58 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2011.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

38. Os resultados do estudo TER de 2012 são apresentados no RAA ⁽²⁷⁾. O estudo estima que a TER se situe nos 3,63 %, ou seja, acima do nível de materialidade de 2 % estabelecido pelo Diretor-Geral do EuropeAid. Os principais tipos de erros identificados no estudo são:

- a) erros em operações com organizações internacionais (38,0 % da TER);
- b) montantes não recuperados (ou cuja ausência de recuperação não é explicada, em organizações não internacionais) na sequência de relatórios de auditoria ou de relatórios de visitas de verificação (26,7 % da TER);
- c) erros relacionados com os fundos geridos indiretamente por beneficiários que não são organizações internacionais (20,1 % da TER);
- d) ausência de documentação relativa aos procedimentos de adjudicação de contratos (15,2 % da TER).

39. A metodologia TER foi, em geral, adequadamente concebida, tendo o estudo proporcionado resultados interessantes e possivelmente úteis. Contudo, é possível aperfeiçoar essa metodologia em determinados aspetos, que se prendem com:

- a) o grau de confiança depositada em anteriores relatórios de auditoria ou de verificação;
- b) o método de cálculo das taxas de erro relativas a operações individuais;
- c) o tratamento das operações cuja documentação não era fácil de obter.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

38. *Como previsto nos procedimentos da Comissão, foi elaborado um plano de ação para continuar a melhorar o sistema de controlo interno. O plano inclui, nomeadamente, ações de sensibilização, formação e orientação, o reforço da responsabilização das delegações, uma maior cooperação com as organizações internacionais e a racionalização do sistema de controlo.*

39. *Os resultados do estudo de 2012 sobre a taxa de erro residual foram utilizados diretamente para o processo de fiabilidade do relatório anual de atividade de 2012 e, portanto, foram efetivamente muito úteis para a Comissão. O estudo de 2012 sobre a taxa de erro residual foi o primeiro do género e os ensinamentos retirados desta primeira experiência permitirão aperfeiçoar a metodologia.*

- a) *A Comissão discutirá este assunto com o contratante.*
- b) *A Comissão discutirá este assunto com o contratante.*
- c) *As etapas a seguir para efetuar as estimativas são explicadas de forma pormenorizada no manual de instruções revisto sobre a taxa de erro residual que será aplicado no exercício TER de 2013.*

⁽²⁷⁾ Páginas 54-56.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Auditoria interna

40. No seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2011 ⁽²⁸⁾, o Tribunal indicou que a reorganização dos serviços da Comissão que decorreu em 2011 teve um grande impacto nas atividades da Estrutura de Auditoria Interna (EAI) ⁽²⁹⁾. Na sua resposta ao Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2011, a Comissão comprometeu-se a avaliar a capacidade da EAI e a ponderar um potencial reforço, se necessário ⁽³⁰⁾. Isso não foi feito. Não se registaram melhorias em 2012: a execução do programa de trabalho anual da EAI foi de novo bastante afetada negativamente ⁽³¹⁾.

Análise do relatório anual de atividades

41. Na sua declaração de fiabilidade, o Diretor-Geral formula uma reserva quanto à legalidade e regularidade das operações, já que o montante considerado em risco (259,5 milhões de euros) representa mais de 2 % dos pagamentos autorizados no período de relato.

42. Contudo, o Diretor-Geral declara igualmente que os procedimentos de controlo existentes oferecem as garantias necessárias relativamente à legalidade e regularidade das operações subjacentes ⁽³²⁾. O RAA indica ainda que o valor da TER de 3,63 % constitui uma estimativa do valor máximo em risco ⁽³³⁾, não colocando em questão o sistema de controlo global e acrescenta que a maioria dos erros está relacionada com um número limitado de insuficiências relativas sobretudo à execução dos controlos, que podem ser e serão corrigidas posteriormente pela DG DEVCO em 2013 ⁽³⁴⁾.

⁽²⁸⁾ Ponto 50 do Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2011.

⁽²⁹⁾ 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.

⁽³⁰⁾ Resposta da Comissão à alínea e) do ponto 59 do Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2011.

⁽³¹⁾ O programa de trabalho anual previa a conclusão de uma auditoria em curso, a realização de três novas auditorias e de três auditorias de seguimento. Apenas uma auditoria estava terminada no final de 2012.

⁽³²⁾ Página 73.

⁽³³⁾ Página 71.

⁽³⁴⁾ Página 72.

40. *A partir de 2013, o funcionamento da estrutura de auditoria interna melhorou graças a várias medidas tomadas a este respeito.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

43. O Tribunal considera que se trata de uma apresentação enganadora dos resultados do estudo relativo à TER:

- a) a TER não é um «montante máximo» mas a melhor estimativa (ou a estimativa mais provável). O verdadeiro nível de erro pode ser superior;
- b) a TER não é uma estimativa do montante «em risco», mas uma estimativa do erro que permanece por detetar e por corrigir no final do ciclo de gestão, sendo por conseguinte definitiva ⁽³⁵⁾;
- c) os sistemas de supervisão e de controlo não são eficazes quando falham na deteção e na correção de erros materiais;
- d) o RAA descreve os principais tipos de erros que ocorrem nas despesas do EuropeAid ⁽³⁶⁾ mas, à exceção das insuficiências registadas no processo de recuperação, não analisa por que motivo ocorrem e que aspetos do sistema de supervisão e de controlo do EuropeAid falharam.

44. Em 2012, o SAI realizou uma auditoria limitada do processo de elaboração do RAA do EuropeAid, tendo concluído que o RAA não fornece informações suficientes sobre a forma como a direção-geral obteve uma garantia razoável sobre a legalidade e regularidade das despesas numa perspetiva plurianual. Estas constatações coincidem com as do Tribunal.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

43.

- a) *A Comissão concorda que o montante em risco referido no RAA de 2012 da DG DEVCO é a estimativa mais provável, em conformidade com as instruções permanentes para a elaboração dos relatórios anuais de atividade de 2012. O nível efetivo de erro poderia ser mais elevado, mas também mais baixo.*
- b) *O conceito de «montante em risco» é aplicado no RAA em plena conformidade com as instruções permanentes da Comissão para a elaboração do relatório anual de atividade. Estas instruções definem «o montante em risco» como sendo a incidência financeira dos erros em termos de exposição financeira efetiva do orçamento no decurso do ano civil.*

A Comissão concorda que os resultados do estudo sobre a taxa de erro residual não são uma estimativa do montante em risco.

- c) *A maior parte dos erros está associada a um número limitado de deficiências que dizem respeito principalmente à execução dos controlos. O sistema de controlo parece, portanto, bem concebido e não precisa de ser alterado.*
- d) *A Comissão realizará a análise exigida nas instruções permanentes no próximo relatório anual de atividade. O plano de ação acima mencionado no ponto 38 abrange todos os tipos de erros identificados pelo sistema de controlo e pelo Tribunal de Contas. O plano de ação foi precedido de uma análise exaustiva da origem desses erros e contém definições sobre a forma como os erros identificados no plano de ação devem ser resolvidos. A análise concluiu que o controlo tinha sido bem concebido e que os erros ocorridos se deviam a problemas de execução.*

⁽³⁵⁾ «Os erros residuais são aqueles que se furtaram a todos os controlos de prevenção, deteção e correção no quadro de controlo instituído», (*A Manual for Measuring the Residual Error Rate for EuropeAid*, maio de 2013).

⁽³⁶⁾ Páginas 56 e 71.

Conclusões e recomendações

Conclusões

45. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que as contas dos FED relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2012 refletem fielmente, em todos os aspetos materialmente relevantes, a situação financeira dos FED em 31 de dezembro de 2012, bem como os resultados das suas operações e fluxos de caixa relativos ao exercício encerrado nessa data, em conformidade com as disposições do Regulamento Financeiro dos FED e com as regras contabilísticas adotadas pelo contabilista.

46. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que, no que se refere ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2012:

- a) as receitas dos FED estavam isentas de erros materiais;
- b) as autorizações concedidas pelos FED estavam isentas de erros materiais;
- c) as operações de despesas dos FED estavam afetadas por erros materiais (ver pontos 24-30).

47. 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 18 e 31-44).

47. Embora o sistema de controlo seja globalmente bem concebido, a Comissão concorda que a aplicação dos mecanismos de controlo deve ser melhorada.

Recomendações

48. O resultado da análise do Tribunal aos progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas em relatórios anuais anteriores é apresentado no **anexo 3**. Nos Relatórios Anuais relativos aos exercícios de 2009 e 2010, o Tribunal apresentou 16 recomendações. O EuropeAid aplicou completamente cinco recomendações, enquanto três foram aplicadas na maior parte dos aspetos e oito em alguns aspetos.

49. No que respeita às recomendações aplicadas apenas em alguns aspetos, o EuropeAid está a tomar medidas, mas é necessário mais tempo para que as recomendações sejam satisfatoriamente executadas:

- a) o EuropeAid aderiu a um grupo de trabalho liderado pela DG Budget para rever a relação custo-eficácia da sua arquitetura global de controlo;

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- b) está a desenvolver ferramentas e orientações destinadas às delegações da UE para estabelecer melhor as prioridades das suas visitas de acompanhamento aos projetos e avaliar a qualidade dos relatórios de auditoria;
- c) está a desenvolver novas funções no âmbito do módulo de auditoria do seu sistema de informação CRIS para melhorar o seguimento dos relatórios de auditoria.

50. Registaram-se progressos insuficientes na qualidade dos dados do sistema de informações CRIS. Apesar dos esforços enviados pelo EuropeAid no sentido de sensibilizar as delegações da UE, esta questão continua a ser fonte de preocupação (ver ponto 20).

51. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas a 2012, o Tribunal recomenda que o EuropeAid:

— **Recomendação 1:** reveja a sua metodologia relativa à TER;

— **Recomendação 2:** apresente uma descrição fiel dos resultados dos estudos relativos à TER no RAA;

— **Recomendação 3:** garanta o oportuno apuramento das despesas;

— **Recomendação 4:** promova uma melhor gestão documental por parte dos parceiros e dos beneficiários;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

50. A Comissão definiu um «plano diretor» para a qualidade dos dados que engloba vários planos de ação, incluindo os relativos à formação do pessoal e à comunicação com as delegações. Assim, o pessoal da Comissão responsável pela inserção dos dados no CRIS terá uma melhor formação e um maior conhecimento das melhores práticas e orientações. Além disso, foi lançado um vasto projeto sobre a melhoria da interface de utilizador do CRIS a fim de reduzir os erros de codificação.

A Comissão concorda com o aperfeiçoamento da metodologia TER com base na experiência adquirida com este primeiro exercício e já tomou medidas a este respeito. No início do exercício de 2013, solicitou-se ao contratante que elaborasse uma metodologia revista e um manual, a fim de ter em conta a experiência adquirida durante o primeiro exercício TER de 2012. A metodologia aperfeiçoada será aplicada durante o exercício de 2013.

O RAA de 2012 continha uma descrição detalhada do exercício TER que respeitava as instruções de redação. A Comissão reconhece que no RAA de 2013 deverá ser estabelecida uma distinção clara entre os resultados do estudo sobre a TER e a sua utilização para efeitos de fiabilidade.

A Comissão aceita esta recomendação e precisa que tomou recentemente medidas para assegurar que a liquidação das despesas se faça sem atrasos.

A Comissão concorda com a recomendação.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- **Recomendação 5:** tome medidas eficazes para melhorar a qualidade das verificações de despesas efetuadas por auditores externos;

- **Recomendação 6:** garanta a correta aplicação de condições específicas nos pagamentos de apoio orçamental;

- **Recomendação 7:** se assegure de que as ordens de recuperação relativas aos juros gerados por pré-financiamentos superiores a 750 000 euros são emitidas anualmente.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão aceita esta recomendação e precisa que, no âmbito do plano de ação, referido no ponto 38, previu examinar em 2013 as possibilidades de melhorar a qualidade e a eficácia das auditorias e verificações. Tal será feito, sobretudo, no que se refere às auditorias e verificações realizadas por empresas de auditoria locais contratadas pelos beneficiários.

A Comissão continuará a assegurar a correta aplicação das condições específicas aplicáveis aos pagamentos relativos ao apoio orçamental. Foi criado um grupo de trabalho sobre o apoio orçamental para dar seguimento às conclusões de auditoria do Tribunal.

A Comissão aceita esta recomendação e recordará aos gestores orçamentais subdelegados as regras relativas às recuperações anuais dos juros gerados por pré-financiamentos superiores a 750 000 euros. Além disso, a fim de aumentar a sensibilização, será efetuada uma análise completa dos eventuais juros relativos aos pré-financiamentos, de modo a garantir a sua conformidade com o Regulamento Financeiro.

ANEXO 1

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

	2012			2011	2010	2009
	Projetos	Apoio orçamental	Total			
Total das autorizações	23	7	30	30	30	50
Total das operações ⁽¹⁾	127	40	167	163	165	170

TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA

RESULTADOS DOS TESTES ⁽²⁾ ⁽³⁾

Proporção de operações:

Não afetadas por erros	68 %	(86)	93 %	(37)	74 %	(123)	67 %	73 %	78 %
Afetadas por um ou mais erros	32 %	(41)	8 %	(3)	26 %	(44)	33 %	27 %	22 %

Análise das operações afetadas por erros

Análise por tipo de erro

Erros não quantificáveis	32 %	(13)	33 %	(1)	32 %	(14)	46 %	49 %	65 %
Erros quantificáveis:	68 %	(28)	67 %	(2)	68 %	(30)	54 %	51 %	35 %
Elegibilidade	71 %	(20)	100 %	(2)	73 %	(22)	52 %	70 %	23 %
Realidade das operações	18 %	(5)	0 %	(0)	17 %	(5)	38 %	17 %	23 %
Exatidão	11 %	(3)	0 %	(0)	10 %	(3)	10 %	13 %	54 %

IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS

Taxa de erro mais provável	3,0 %
Limite superior de erro	4,5 %
Limite inferior de erro	1,5 %

⁽¹⁾ As 167 operações representam 167 unidades de amostragem no método de amostragem por unidade monetária utilizado pelo Tribunal. Os pagamentos de montantes elevados, especialmente pagamentos significativos de apoio orçamental, podem ser selecionados mais de uma vez e surgir no quadro como mais do que uma operação (o que acontecerá se forem superiores ao intervalo de amostragem).

⁽²⁾ Para conhecer melhor a situação em domínios com perfis de risco diferentes dentro do grupo de políticas, a amostra foi dividida em segmentos.

⁽³⁾ 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 internas	Avaliação global
EuropeAid	Parcialmente eficazes	Parcialmente eficazes	Parcialmente eficazes	Parcialmente eficazes

SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES NO ÂMBITO DOS FUNDOS EUROPEUS DE DESENVOLVIMENTO

Ano	Recomendações do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					Respostas da Comissão	
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Deixou de ser aplicável		Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2010	O EuropeAid devia desenvolver um indicador fundamental relativo ao impacto financeiro estimado dos erros residuais após a realização de todos os controlos <i>ex ante</i> e <i>ex post</i> (Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, alínea a) do ponto 62).	X						
	O EuropeAid devia avaliar a relação custo-eficácia dos vários controlos, nomeadamente dos sistemas de controlo <i>ex post</i> das operações (Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, alínea b) do ponto 62).			X			A EuropeAid aderiu a um grupo de trabalho presidido pela DG Orçamento encarregado de rever a relação custo-eficácia do seu sistema de controlo geral.	
	O EuropeAid devia reforçar a eficácia do acompanhamento dos projectos, incluindo as visitas no local, com base nos planos plurianuais de acompanhamento e de avaliação (Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, alínea c) do ponto 62).			X			A EuropeAid está a desenvolver ferramentas e orientações que permitam às delegações da UE definir melhor as prioridades das suas visitas aos projetos e avaliar a qualidade dos relatórios de auditoria.	
	O EuropeAid devia analisar a fiabilidade dos certificados emitidos pelos supervisores externos ou resultantes de verificações de despesas ou auditorias externas (Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, alínea a) do ponto 63).			X			No âmbito do plano de ação referido no ponto 38, prevê-se que se continue a melhorar a qualidade das auditorias externas.	
	O EuropeAid devia introduzir sistemas de informação da gestão que permitam que o Director-Geral e os chefes das delegações acompanhem melhor o seguimento dos resultados das visitas ao local, das verificações de despesas e auditorias externas (Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, alínea b) do ponto 63).			X			A EuropeAid está a desenvolver novas funções no âmbito do módulo de auditoria do seu sistema de informação CRIS no sentido de melhorar o seguimento dado às auditorias e aos relatórios sobre a verificação das despesas.	
O EuropeAid devia proceder à interligação dos sistemas de informação CRIS <i>Audit</i> e CRIS <i>Recovery Orders</i> (Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, alínea c) do ponto 63).	X							

Ano	Recomendações do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					Respostas da Comissão	
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Deixou de ser aplicável		Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2010	O EuropeAid deverá prosseguir os seus esforços para garantir o registo exacto, exaustivo e oportuno dos dados no sistema de informação CRIS (Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, alínea d) do ponto 63).			X			<p>Embora estejam a ser envidados esforços para fazer face a estas deficiências, não faltam no sistema CRIS informações financeiras e/ou outras informações essenciais. Foi introduzido e já está a ser aplicado um novo plano diretor sobre a qualidade dos dados que inclui ações relativas à limpeza dos dados, à melhoria do sistema de informação, ao acompanhamento e controlo, bem como à documentação e formação dos utilizadores.</p> <p>A Comissão considera que esta recomendação foi integralmente aplicada. Em 2011 foi criada uma aplicação em linha para o EAMR (relatório sobre a gestão da ajuda externa) que inclui um capítulo específico sobre o apoio orçamental e, em especial, sobre as questões relativas à gestão das finanças públicas. Esta ferramenta está disponível em todas as Delegações da UE e é obrigatória sempre que existem programas de apoio orçamental num determinado país.</p>	
	O EuropeAid deverá garantir que as delegações aplicam de forma coerente o novo formato e o novo sistema para a elaboração dos seus relatórios anuais sobre as reformas dos sistemas de gestão das finanças públicas dos países beneficiários para fornecerem uma demonstração estruturada e formal dos progressos realizados ao nível da gestão das finanças públicas (Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, alínea a) do ponto 64).		X					
	O EuropeAid deverá promover através do diálogo político o estabelecimento de quadros de avaliação claros nos programas de reforma da gestão das finanças públicas dos países beneficiários (Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, alínea b) do ponto 64).	X						
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).	X					<p>A EuropeAid aderiu a um grupo de trabalho presidido pela DG Orçamento encarregado de rever a relação custo-eficácia do seu sistema de controlo geral.</p>	
	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).			X				

Ano	Recomendações do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					Respostas da Comissão	
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Deixou de ser aplicável		Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2009	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).	X						
	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).			X			Embora estejam a ser envidados esforços para fazer face a estas deficiências, não faltam no sistema CRIS informações financeiras e/ou outras informações essenciais. Foi introduzido e já está a ser aplicado um novo plano diretor sobre a qualidade dos dados que inclui ações relativas à limpeza dos dados, à melhoria do sistema de informação, ao acompanhamento e controlo, bem como à documentação e formação dos utilizadores.	
	A conceção do sistema CRIS-Audit deverá ser alterada de forma a fornecer informações sobre os montantes das despesas finais ineligiáveis 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).			X			No plano de ação referido na resposta da Comissão ao ponto 38, está previsto o desenvolvimento, através do módulo de auditoria do CRIS, de uma ferramenta específica que deverá permitir à Comissão assegurar o acompanhamento adequado dos relatórios de auditoria.	
	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).	X						
	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).		X				A Comissão considera que esta recomendação foi integralmente aplicada. O quadro de desempenho do apoio orçamental foi melhorado, designadamente através da revisão das orientações relativas ao apoio orçamental emitidas em 2012.	