



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 19.7.2006
COM(2006) 405 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO, AO PARLAMENTO EUROPEU
E AO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU**

**Relatório anual sobre a gestão financeira dos 6º, 7º, 8º e 9º Fundos Europeus de
Desenvolvimento (FED) em 2005**

{SEC(2006) 977}

ÍNDICE

1.	Introdução	3
2.	Realização dos objectivos em 2005	4
2.1.	Reforço da qualidade dos programas e projectos.....	4
2.2.	Aceleração da execução dos programas e projectos	6
2.3.	Realização de controlos que correspondem às normas mais estritas	6
3.	Situação financeira, 6º-9º FED – fundos atribuídos, autorizados, gastos e não gastos, final de 2005 (€m, líquidos).....	7
4.	Acontecimentos que influenciaram significativamente as actividades em 2005	7
4.1.	Atrasos	7
4.2.	Stabex.....	7
4.3.	Gestão da informação.....	8
4.4.	Restrições regulamentares em matéria de co-financiamento	8
4.5.	Controlo interno	8
4.6.	Recursos	9

1. INTRODUÇÃO

O relatório anual da Comissão sobre a gestão financeira dos 6º, 7º, 8º e 9º Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) em 2005 responde às exigências dos artigos 96º, 102º e 135º do Regulamento Financeiro aplicável ao 9.º Fundo Europeu de Desenvolvimento. O nº 2 do artigo 96º dispõe o seguinte:

‘As contas do FED são acompanhadas de um relatório sobre a gestão financeira do exercício encerrado que inclui uma descrição fiel da:

- (1) Realização dos objectivos do exercício, em conformidade com o princípio da boa gestão financeira;
- (2) Situação financeira e das circunstâncias que influenciaram significativamente as actividades desenvolvidas durante o exercício.’

O Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) financia a cooperação da CE com:

- a África subsariana, as Caraíbas e o Pacífico no âmbito da parceria ACP-CE consagrada no Acordo de Cotonu;
- os 20 Países e Territórios Ultramarinos (PTU) ligados constitucionalmente aos Estados-Membros¹; e
- os programas do Banco Europeu de Investimento (BEI) nos Estados ACP.

O Acordo de Cotonu constitui a base da parceria entre a UE e os países ACP. A UE e os Estados-Membros ACP assinaram o Acordo em 2000 e acordaram em revê-lo de cinco em cinco anos até ao seu termo em 2020. A primeira dessas revisões foi efectuada em 2005. A parceria entre a UE e os PTU dos Estados-Membros é regida por outra decisão do Conselho de Ministros da UE.²

Além disso, alguns dos programas de desenvolvimento ACP da Comissão não são financiados a título do Acordo de Cotonu, mas sim a partir do orçamento da UE. O presente relatório não abrange esses programas, que incluem:

- actividades da Comissão na África do Sul;
- rubricas orçamentais temáticas relativas à segurança alimentar, à democracia e aos direitos humanos, bem como ao ambiente;
- apoio aos produtores de bananas no âmbito do quadro especial de assistência. O Banco Europeu de Investimento (BEI) financia igualmente actividades nos Estados ACP através da facilidade de investimento e dos seus próprios recursos.

Dois departamentos da Comissão são responsáveis por elaborar e implementar a política e os programas de desenvolvimento da UE nos países ACP e nos PTU:

¹ O Anexo II ao Tratado CE refere 21 Países e Territórios Ultramarinos (PTU). A Comissão tem relações directas com 20 deles, uma vez que a Decisão de Associação Ultramarina não se aplica às Bermudas (a seu pedido).

² JO L 314 de 30 de Novembro de 2001.

- a DG Desenvolvimento elabora as estratégias e a programação com os parceiros ACP, e
- a EuropeAid aplica as estratégias através da elaboração de programas e projectos.

O 9º FED entrou em vigor a 1 de Abril de 2003, após a ratificação do Acordo por todos os Estados-Membros. A Comissão transferiu para o 9º FED os saldos remanescentes dos FED anteriores. O 9º FED termina em Dezembro de 2007.

2. REALIZAÇÃO DOS OBJECTIVOS EM 2005

A Comissão estabeleceu objectivos e definiu indicadores de resultados e objectivos quantificados para os FED em 2005 a fim de avaliar os progressos realizados nos seguintes domínios:

- qualidade dos programas;
- ritmo e eficácia da sua execução; e
- funcionamento dos sistemas de controlo.

2.1. Reforço da qualidade dos programas e projectos

Em 2005, a Comissão redobrou de esforços para melhorar a qualidade dos novos programas. Apresentou propostas tendo em vista a avaliação interpares efectuada por um grupo de apoio à qualidade composto por funcionários da EuropeAid, da DG Desenvolvimento e, se necessário, de outras DG. O grupo de apoio à qualidade procede às avaliações antes de a Comissão tomar as suas decisões financeiras, ou seja, na fase de identificação do programa no início do ciclo de gestão do projecto e, mais tarde, na fase de desenvolvimento técnico. Em 2005, foram avaliados programas que representavam mais de 3 800 milhões de euros durante as 35 reuniões do grupo de apoio à qualidade.

Em 2005, a Comissão aumentou os investimentos FED nos domínios da educação, da saúde, das infra-estruturas e do apoio orçamental a fim de contribuir para a realização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM). Atribuiu igualmente fundos do FED a outros sectores em que são necessários progressos para realizar os ODM – democracia, Estado de direito, governação e agricultura.

Em 2005, a Comissão utilizou a maior parte dos recursos do FED (36%) no fornecimento de serviços sociais de base: educação, saúde, água potável e saneamento básico. Trata-se de domínios fundamentais para a realização dos ODM. Outra grande fatia dos recursos disponíveis foi consagrada ao apoio orçamental e ao apoio à balança de pagamentos (os números incluem a segurança alimentar e as operações Stabex), bem como aos transportes, às comunicações e à energia. Em conjunto, estes três domínios representam 84% das autorizações totais do FED.

Autorizações e pagamentos do FED por sector CAD da OCDE, 2005 (milhões de euros, montantes brutos) ³				
Sector	Autorizações		Pagamentos	
	€m	% do total	€m	% do total
Educação, saúde, água, saneamento básico	1 252	36%	711	29%
Apoio orçamental e apoio à balança de pagamentos ⁴	858	24%	628	26%
Transportes, comunicações, energia	839	24%	584	24%
Agricultura, pesca, comércio, indústria, turismo	194	6%	214	9%
Ambiente, outras questões transversais	164	5%	72	3%
Outros, incluindo ajuda à reconstrução	205	5%	248	9%
Subtotal	3 511	100%	2 456	100%
Facilidade de apoio à paz ACP-UE ⁵			88	
Total	3 511		2 544	

Autorizações globais 2005 (milhões de euros, montantes brutos) **Pagamentos 2005** (milhões de euros, montantes brutos)



A fim de melhorar a sustentabilidade e o impacto do seu auxílio, a Comissão continuou a fornecer apoio orçamental macroeconómico – ou apoio orçamental geral (AOG) – e a executar os programas de apoio às políticas sectoriais (PAPS). A percentagem de autorizações do FED abrangendo o AOG e os PAPS continuou a aumentar, tendo passado de 18% em 2004 para 32% em 2005. A Comissão aprovou:

- AOG em 13 países, no montante de 705 milhões de euros;
- PAPS em 9 países, totalizando 416 milhões de euros.

³ Os relatórios apresentados ao CAD da OCDE são fornecidos com base em montantes brutos. No ponto 6.1 do anexo técnico do presente relatório são fornecidas informações pormenorizadas sobre o financiamento líquido do FED.

⁴ Em conformidade com as definições do CAD da OCDE na matéria, este sector compreende, além do apoio orçamental e o apoio à balança de pagamentos, certos tipos de operações efectuadas no domínio da segurança alimentar e do Stabex.

⁵ O financiamento da facilidade de apoio à paz não faz parte da APD (ajuda pública ao desenvolvimento) na acepção das definições do CAD da OCDE.

2.2. Aceleração da execução dos programas e projectos

Em 2005, a Comissão continuou a acelerar a execução dos programas. Esta situação reflectiu-se em excelentes resultados em termos de autorizações e pagamentos.

Principais indicadores de resultados FED, 2001-05 (milhões de euros, montantes brutos)⁶

	2001	2002	2003	2004	2005
Autorizações globais	1 927	2 125	3 769	2 648	3 511
Autorizações individuais	2 488	2 436	3 062	3 038	3 057
Pagamentos	1 779	1 922	2 345	2 464	2 544

A Comissão aumentou em 2005 as suas autorizações globais de 33% em relação a 2004. O grupo de apoio à qualidade contribuiu para assegurar a qualidade. Paralelamente, o volume de operações aprovadas aumentou de forma contínua.

Após a autorização de fundos para um programa (autorizações globais), a Comissão deve, primeiro, assinar os contratos (autorizações individuais) com os organismos responsáveis pela execução (governo, empresas, ONG, organizações internacionais) e proceder, depois, ao desembolso dos respectivos fundos (pagamentos). Em 2005, a Comissão atingiu o segundo nível mais elevado de sempre em termos de autorizações individuais (3 057 euros), bem como um recorde de pagamentos (2 544 milhões de euros).

2.3. Realização de controlos que respeita as normas mais estritas

O FED é regido pelo seu próprio Regulamento Financeiro⁷. A Comissão assegura uma boa gestão financeira e uma responsabilização adequada através de uma divisão clara das responsabilidades. Cada programa é gerido por uma única equipa; outra equipa encarrega-se de verificar as contas do programa e assegura a conformidade do financiamento com o regulamento.

O Regulamento Financeiro divide a responsabilidade pela gestão do fundo entre um gestor orçamental e um contabilista:

- o gestor orçamental desempenha as suas funções em conformidade com a secção 2 do Regulamento;
- o contabilista é um funcionário da DG Orçamento da Comissão, que actua em conformidade com o disposto na secção 3 do Regulamento.

O FED possui igualmente o seu próprio sistema de contabilidade, que a Comissão está actualmente a modernizar, através da adopção de uma contabilidade de exercício (ABAC).

⁶ Estes valores têm em conta a reclassificação de certas operações Stabex, relativamente às quais foi apresentada uma contabilidade detalhada juntamente com o relatório sobre a gestão financeira do FED para 2004. Os pagamentos que figuram no quadro incluem transferências num montante de 4,4 milhões de euros pagos a título de fundos Stabex, embora estes tenham de facto sido efectuados em 2002 e 2003.

⁷ Ver: http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/l_083/l_08320030401en00010031.pdf

A EuropeAid registou progressos relativamente aos seus principais objectivos em matéria de controlo interno, nomeadamente em matéria de arquivo e de Stabex. A direcção responsável pelos programas FED adoptou com êxito os novos sistemas de arquivo tanto para os dossiês financeiros como não financeiros.

3. SITUAÇÃO FINANCEIRA, 6º-9º FED – FUNDOS ATRIBUÍDOS, AUTORIZADOS, LIQUIDADOS E NÃO LIQUIDADOS, FINAL DE 2005 (€M, LÍQUIDOS)

O quadro seguinte indica os fundos atribuídos a programas nos países ACP e nos PTU, bem como à facilidade de investimento do Banco Europeu de Investimento. Os fundos provenientes da facilidade de investimento do 9º FED figuram separadamente nos mapas financeiros do BEI.

Fundos atribuídos a Estados ACP (pelo FED) ⁸			Fundos autorizados	Fundos liquidados	Fundos/autorizações pendentes		
6º-8º	9º	Total, 6º- 9º			Fundos não autorizados	Autorizações não liquidadas (RAL)	Total dos fundos não liquidados
a	b	c (a+b)	d	e	f (c-d)	g (d-e)	h (f+g)
29 512	14 943	44 455	38 727	28 403	5 728	10 324	16 052

4. ACONTECIMENTOS QUE INFLUENCIARAM SIGNIFICATIVAMENTE AS ACTIVIDADES EM 2005

4.1. Atrasos

A distribuição desigual das autorizações globais ao longo do ano continuou a ser um problema em 2005. No final de Setembro, a Comissão tinha autorizado 38% do total de 2005, enquanto o objectivo visado era de 55%. Em consequência, a EuropeAid assegura um controlo mais rigoroso dos projectos do que no passado e utiliza o grupo de apoio à qualidade para garantir que os prazos sejam respeitados, para além de assegurar o apoio à qualidade.

4.2. Stabex

Em 2005, a Comissão começou a procurar resolver os problemas do Stabex,⁹ mas esse trabalho só dará resultados em 2006 e 2007. A Comissão clarificou algumas questões jurídicas e orçamentais a fim de permitir a continuação da execução das autorizações Stabex não liquidadas.

A Comissão tenciona autorizar todos os fundos Stabex remanescentes a favor dos países beneficiários através de quadros de obrigações mútuas (QOM). O calendário é o seguinte:

- aprovação dos QOM – final de 2007
- adjudicação – final de 2008
- desembolso – final de 2010.

⁸ Tendo em conta transferências dos antigos FED para o 9º FED.

⁹ O Stabex é um instrumento financeiro criado pela Convenção de Lomé (artigos 186º-212º), que visa compensar a instabilidade das receitas de exportação dos Estados ACP. O Acordo de Cotonu substituiu o Stabex por um novo instrumento, o Flex.

A fim de controlar os fundos Stabex, a Comissão mantém contas separadas. Transfere os montantes provenientes do Stabex da conta principal para "contas seguras" na Europa, geridas pelo contabilista da Comissão. Quando reunidas as condições necessárias, a Comissão transfere esses montantes para "contas movimentadas por duas assinaturas" geridas conjuntamente pelo ordenador nacional (ON) do país beneficiário e pelo Chefe da Delegação da Comissão.

A Comissão atribui uma importância especial ao dever de informar sobre as contas Stabex movimentadas por duas assinaturas. Em 2005, recordou aos ordenadores nacionais que o Acordo de Cotonu exigia uma apresentação de relatórios periódica sobre os fundos Stabex. A Comissão nomeou igualmente um funcionário para o cargo de coordenador geral destes fundos e conta criar uma base de dados até Março de 2007 a fim de garantir um acompanhamento mais rigoroso das contas em questão. Por outro lado, as delegações devem incluir informações sobre a situação destas contas nos seus relatórios semestrais sobre a gestão da ajuda externa (EAMR).

O Anexo 7 constitui um mapa dos saldos e operações a 31 de Dezembro de 2005 das contas Stabex movimentadas por duas assinaturas e indica as informações ainda por apresentar.

4.3. Gestão da informação

Os utensílios de gestão da informação da Comissão - CRIS e OLAS – não permitem ainda fornecer as informações necessárias ao estabelecimento de previsões rápidas e exactas para o FED ou para o controlo e a elaboração de relatórios nesse domínio. Esta situação deve-se nomeadamente à ausência de dados completos. A Comissão está a trabalhar no sentido de substituir OLAS por CRIS-FED e de introduzir um novo sistema de contabilidade, ABAC. A formação relativa a CRIS-FED será igualmente reforçada.

4.4. Restrições regulamentares em matéria de co-financiamento

Dado que o Regulamento Financeiro do FED limita a participação em operações de co-financiamento, a Comissão manterá a sua proposta de revisão acelerada do Regulamento Financeiro e do acordo interno sobre o 9º FED.

4.5. Controlo interno

Em 2005, a EuropeAid confiou a responsabilidade dos controlos *ex-post* às suas direcções geográficas. Em Setembro de 2005, a direcção ACP recrutou novos colaboradores para essa tarefa.

A mesma direcção procedeu a uma análise de riscos detalhada e aplicou o método da amostragem representativa. Nesta base, elaborou um programa de acção de controlo *ex-post* para as transacções efectuadas em 2005 e fixou como objectivo analisar pormenorizadamente 3% das transacções realizadas entre Janeiro e fim de Setembro de 2005. Os progressos na execução do plano de acção no momento da apresentação do presente relatório (Maio de 2006), foram os seguintes:

Controlos <i>ex-post</i> das transacções efectuadas de Jan.-a final de Set. 2005 – situação, Maio 2006		
	Número de transacções	% das transacções totais, Jan-final de Set 2005
Nº total das transacções, Jan-final de Set. 2005	19 500	100%
Transacções relativamente às quais estão previstos controlos	590	3%
Transacções relativamente às quais foram concluídos ou estão em curso controlos	307	1.5%

A direcção não atingiu o seu objectivo de 3% para 2005, porque a execução do plano de acção levou mais tempo do que o previsto. No momento da apresentação do presente relatório (Maio de 2006), a direcção havia procedido a controlos *ex-post* relativamente a 52% das transacções de 2005 que tencionara analisar.

A EuropeAid utilizará a sua experiência adquirida em 2004 e 2005 no domínio da realização de controlos *ex-post* para definir um plano de acção para 2006 que introduzirá inovações em dois domínios:

- o âmbito de aplicação dos controlos efectuados relativamente a cada transacção e
- a proporção de transacções objecto de um controlo *ex-post*.

4.6. Recursos

Para gerir os fundos do FED, a Comissão recorre ao pessoal de que a EuropeAid dispõe na sede e nas delegações. Desde a sua reorganização em Março de 2005, a EuropeAid tem trabalhado no limite dos seus recursos em pessoal, que se elevavam, no final de 2005, a 194 pessoas. Além disso, verificaram-se, entre Março e o final do ano, várias mudanças no pessoal de gestão intermédia responsável pela gestão do FED.

A Comissão teve, portanto, de dar prioridade a determinadas actividades em detrimento de outras, o que provocou alguns atrasos, nomeadamente nos seguintes domínios:

- actualização dos sítios Web internos e externos,
- acompanhamento dos programas Stabex,
- realização dos controlos *ex-post*.

A gestão dos fundos do FED é igualmente assegurada por outras direcções da EuropeAid, nomeadamente:

- direcção "Apoio à qualidade das operações", que contribui para a preparação, o controlo e a avaliação dos programas;
- duas outras direcções que facultam recursos e um apoio mais geral às operações da EuropeAid.

O ponto 8 do anexo técnico a seguir apresentado refere-se mais detalhadamente à situação dos recursos das delegações nos ACP, numa altura em que a EuropeAid concluiu o seu processo de descentralização.

Para avaliar a intensidade da utilização dos recursos pela EuropeAid, existe um meio importante que consiste em calcular os efectivos que a EuropeAid emprega em média por cada dez milhões de euros de financiamento que gere. É difícil atribuir com exactidão um efectivo total à gestão dos fundos do FED e, portanto, calcular um rácio preciso. Esta relação diminuiu, contudo, 6% entre 2004 e 2005, tendo passado de 4,8 para 4,5. A Comissão continuará a afectar pessoal com um máximo de eficácia e fixará prioridades estritas para 2006.