RESOLUÇÃO (UE) 2024/2250 DO PARLAMENTO EUROPEU

de 11 de abril de 2024

que contém as observações que constituem parte integrante da decisão sobre a quitação pela execução do orçamento dos nono, décimo e décimo primeiro Fundos Europeus de Desenvolvimento para o exercício de 2022

O PARLAMENTO EUROPEU,

— Tendo em conta a sua decisão sobre a quitação pela execução do orçamento dos nono, décimo e décimo primeiro Fundos Europeus de Desenvolvimento para o exercício de 2022,

— Tendo em conta o Relatório Especial n.º 35/2018 do Tribunal de Contas Europeu,

— Tendo em conta o artigo 99.º, o artigo 100.º, terceiro travessão, e o anexo V do seu Regimento,

— Tendo em conta o parecer da Comissão do Desenvolvimento,

— Tendo em conta o relatório da Comissão do Controlo Orçamental (A9-0110/2024),

A. Considerando que a cooperação para o desenvolvimento da União, tal como definida nos artigos 208.º a 211.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, opera num contexto global, definido pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (a seguir designada por «Agenda 2030») e pelos seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS);

B. Considerando que a UE tem relações de cooperação com um extenso número de países em desenvolvimento, com o principal objetivo de promover o desenvolvimento económico, social e ambiental, tendo como meta fundamental reduzir e erradicar a pobreza a longo prazo, através da prestação de ajuda ao desenvolvimento e de assistência técnica aos países beneficiários;

C. Considerando que, desde 1959 e até 2020, os Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) prestaram ajuda à cooperação para o desenvolvimento dos países de África, Caraíbas e Pacífico (ACP) e dos Países e Territórios Ultramarinos (PTU); que o quadro que rege o relacionamento da União com os países ACP e PTU foi um acordo de parceria assinado em Cotonu (a seguir designado por «Acordo de Cotonu»), em 23 de junho de 2000, por um período de 20 anos, posteriormente prorrogado temporariamente; que o Acordo de Samoa foi assinado em 15 de novembro de 2023;

D. Considerando que o décimo primeiro FED atingiu a sua fase final com a entrada em vigor da cláusula de caducidade em 31 de dezembro de 2020; que, no entanto, contratos específicos relativos às convenções de financiamento existentes continuarão a ser assinados até 31 de dezembro de 2023 e que a execução dos projetos em curso financiados pelo FED prosseguirá até à sua conclusão;

E. Considerando que, no QFP para 2021-2027, a ajuda à cooperação para o desenvolvimento dos países ACP está integrada no Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional — Europa Global (a seguir designado «IVCDCI — Europa Global») e a ajuda à cooperação para o desenvolvimento dos PTU está incorporada na Decisão relativa à Associação Ultramarina, incluindo a Gronelândia;

F. Considerando que os nono, décimo e décimo primeiro FED não foram incorporados no orçamento geral da União e continuam a ser executados separadamente e serão objeto de relatórios distintos até ao seu encerramento;

G. Considerando que os FED são geridos na sua quase totalidade pela Direção-Geral das Parcerias Internacionais da Comissão (DG INTPA) e que uma pequena proporção (5 %) das despesas FED para 2022 é gerida pela Direção-Geral da Proteção Civil e das Operações de Ajuda Humanitária Europeias (DG ECHO);

H. Considerando que a cooperação para o desenvolvimento está a evoluir, passando de um modelo «doador-beneficiário» mais tradicional para uma maior ênfase nos interesses mútuos, abrangendo não só os setores sociais mas, também, o investimento sustentável, o comércio e o desenvolvimento de setores económicos de elevado valor acrescentado, bem como as parcerias internacionais para enfrentar os desafios globais; considerando que, de acordo com o TFUE, «[o] objetivo principal da política da União neste domínio é a redução e, a prazo, a erradicação da pobreza»;

I. Considerando que, através de uma abordagem Equipa Europa, a União trabalha em conjunto com os Estados-Membros no terreno, com beneficiários locais e com os restantes doadores, de modo a provocar um impacto concreto e uma mudança transformativa nos países parceiros;

Execução orçamental

1. Regista que, em 2022, a execução financeira do décimo e do décimo primeiro FED (autorizações individuais: 853 milhões de EUR; pagamentos 2 386 milhões de EUR) ficou marcada pela Decisão (UE) 2022/1223 do Conselho ([1]) no sentido de reutilizar 600 milhões de EUR de fundos anulados dos décimo e décimo primeiro FED;

2. Assinala que a decisão do Conselho que atribuiu 600 milhões de EUR de projetos anulados ao abrigo do décimo e décimo primeiro FED para financiar ações destinadas a fazer face à crise de segurança alimentar e ao choque económico nos países ACP na sequência da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia; considera que, dada a situação excecionalmente difícil em matéria de segurança alimentar nos países ACP, estes fundos deverão ser complementados com medidas adequadas para reforçar a autonomia alimentar das comunidades locais;

3. Observa que, em 2022, a execução do FED contribuiu para melhorias em matéria de água e saneamento, acesso à eletricidade, acesso a apoio judiciário, segurança alimentar e nutrição, proteção do ambiente, estratégias de atenuação das alterações climáticas e ecossistemas naturais, saúde, educação e empreendedorismo/empregabilidade;

4. Observa que o FED representa 33,2 % da carteira da DG INTPA em termos de pagamentos em 2022, os quais atingiram 2 452 milhões de EUR (ou seja, 98,08 % do objetivo anual); regista que os pagamentos do Banco Europeu de Investimento (BEI) ascenderam a 461 milhões de EUR; observa que, desde que a cláusula de caducidade do décimo primeiro FED expirou em 31 de dezembro de 2020, não houve novas autorizações em 2022, com exceção das autorizações dos fundos decorrentes da reutilização da reserva do décimo e décimo primeiro FED ao abrigo da Decisão (UE) 2022/1223, no que diz respeito às medidas especiais de resposta da União à crise da segurança alimentar e ao choque económico nos países de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP); regista que os pagamentos do BEI relativos à Facilidade de Investimento ACP ascenderam a 400 milhões de EUR;

5. Realça a importância da abordagem Equipa Europa para garantir a eficácia e a visibilidade da assistência da União e congratula-se com a iniciativa da Comissão no sentido de aprofundar a coordenação com os Estados-Membros e tirar pleno partido da sua experiência em países parceiros, assegurando uma Europa mais forte no mundo; regista as iniciativas regionais da Equipa Europa na rota migratória do Mediterrâneo Ocidental, cujo grupo de gestão inclui representantes da DG NEAR e da DG INTPA, assegurando a coerência das ações e a melhor utilização possível dos recursos financeiros;

6. Frisa que 60 % dos contratos foram dados por encerrados ao abrigo do décimo primeiro FED e que se prevê que a Comissão conclua o encerramento do 9.º FED em 2024; regista os progressos realizados no encerramento do décimo FED, tendo sido encerrados 95,2 % dos contratos;

7. Regista os esforços da DG INTPA para reduzir os antigos pré-financiamentos, com uma meta de 40 %, e as antigas autorizações por utilizar, com uma meta de 35 %; regista que a DG INTPA excedeu os objetivos ao reduzir, em 54,31 %, os antigos pré-financiamentos do FED, e em 52,51 % as antigas autorizações por utilizar do FED e em todo os seus domínios de intervenção; observa que, no que diz respeito às autorizações não utilizadas, atingiu o objetivo de 35 % para os FED, com 36,83 %;

8. Observa, no entanto, que, de acordo com o relatório do Tribunal de Contas (o «Tribunal»), o ICD da DG INTPA relativo à redução dos antigos pré-financiamentos não tem em conta o número de anos durante os quais cada operação de pré-financiamento permaneceu em aberto, pelo que o Tribunal considera que a realização deste ICD não refletiu as dificuldades com que se tinha deparado para apurar operações de pré-financiamento mais antigas, algumas das quais estavam abertas há 12 anos; regista a resposta da Comissão, segundo a qual, no que se refere à antiguidade das faturas em aberto e dos pré-financiamentos que permaneceram por liquidar durante um período até 12 anos, a maioria destes antigos pré-financiamentos está associada a processos contenciosos; insta a Comissão a continuar a apresentar informações ao Parlamento sobre esses processos contenciosos, como fez na sequência da recomendação n.º 2015/PAR/0463 do Parlamento; observa igualmente que, a fim de reduzir os antigos pré-financiamentos e resolver a questão da antiguidade das faturas, a Comissão já instituiu controlos anuais, tendo 93 % dos pagamentos do FED sido efetuados em tempo útil em 2022, e está a utilizar um painel de gestão de carteiras (atualizado em outubro de 2023) que permite ao pessoal acompanhar o envelhecimento do pré-financiamento e dar seguimento a faturas há muito vencidas, estando ainda a Comissão a tomar medidas adicionais, incluindo campanhas *ad hoc*, seminários e orientações;

9. Regista que a DG INTPA alcançou a sua meta de não ter mais de 13 % de antigos contratos caducados para FED; observa que consegui atingir um nível de 10,56 % para o FED e 8,39 % para o orçamento geral da União;

10. Salienta que o montante das autorizações por liquidar dos FED atingiu 12,6 %, ou seja, 8 250 milhões de EUR em 2022;

([1]) Decisão (UE) 2022/1223 do Conselho, de 12 de julho de 2022, relativa à afetação de fundos resultantes da anulação de autorizações de projetos ao abrigo dos 10.º e 11.º Fundos Europeus de Desenvolvimento ao financiamento de ações tendo em vista fazer face à crise de segurança alimentar e ao choque económico nos países de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP) na sequência da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia (JO L 188 de 15.7.2022, p. 147).

Impacto das atividades nas demonstrações financeiras

11. Assinala que o pré-financiamento registou uma diminuição de 239 milhões de EUR, em grande parte devido à diminuição dos adiantamentos pagos resultante da diminuição do número de contratos assinados (2 118 milhões de EUR em 2021, em comparação com 853 milhões de EUR em 2022), e que, consequentemente, a caixa e os equivalentes de caixa aumentaram 34 milhões de EUR, em resultado da diminuição dos pré-financiamentos e de outros pagamentos;

12. Constata um aumento de 123 milhões de EUR para os encargos acrescidos em resultado do aumento do número de contratos em aberto no final do ano para os quais não foram validados pedidos de pagamento até ao final do ano, pelo que as despesas tiveram de ser estimadas;

13. Regista, além disso, a diminuição global das despesas operacionais de 74 milhões de EUR, principalmente em resultado da liquidação dos fundos fiduciários, que resultou numa diminuição das contribuições necessárias para cobrir as suas despesas, e que as despesas relacionadas com a ajuda de emergência aumentaram à medida que os fundos anulados dos décimo e décimo primeiro FED foram reutilizados para combater os efeitos negativos da guerra na Ucrânia;

14. Frisa, no que respeita ao impacto da saída do Reino Unido da União, que o Tribunal concluiu que não se registou um impacto financeiro a comunicar relativamente às contas do FED de 2022 e que as contas do FED, à data de 31 de dezembro de 2022, refletem corretamente a situação a respeito do processo de saída nessa data;

Fiabilidade das contas

15. Regista que o orçamento do nono FED (2000-2000) era de apenas 13,8 mil milhões de EUR, que o do décimo FED (2008-2013) foi praticamente multiplicado por dois, ascendendo a 22,7 mil milhões de EUR, e que o do décimo primeiro FED prevê um montante elevado de 30,5 mil milhões de EUR, dos quais 29,1 mil milhões de EUR atribuídos aos países ACP e 0,4 mil milhões de EUR aos PTU, tendo sido despendidos em encargos administrativos mil milhões de EUR;

16. Regista o anúncio da Comissão, em outubro de 2021, de encerramento do oitavo FED; salienta que, nas contas anuais do FED relativas ao exercício de 2022, a Comissão indicou que todas as atividades do oitavo FED tinham sido concluídas e que todos os contratos e decisões financeiras tinham sido encerrados nas contas do FED, indicando ainda que as restantes ordens de cobrança em aberto tinham sido transferidas para o nono FED; regista, porém, que ainda constavam das contas informações financeiras sobre o oitavo FED e que alguns saldos do oitavo FED ainda estavam em aberto em 2022; observa que, em 2021, o encerramento operacional do oitavo FED teve lugar conforme previsto e que o encerramento contabilístico integral do oitavo FED está pendente devido a ordens de cobrança pendentes;

17. Regista o facto de o Tribunal, no seu relatório anual sobre as atividades financiadas pelos nono, décimo e décimo primeiro FED para o exercício de 2022, concluir que as contas anuais relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2022 refletem fielmente, em todos os aspetos materialmente relevantes, a situação financeira dos FED, os resultados das suas operações, os fluxos de caixa, bem como a variação da situação líquida do exercício então encerrado, em conformidade com as disposições do Regulamento (UE) 2018/1877 ([2]) (Regulamento Financeiro dos FED) e as regras contabilísticas do setor público;

Legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas

18. Regista o parecer do Tribunal, segundo o qual as receitas subjacentes às contas relativas ao exercício do ano findo em 31 de dezembro de 2022 são, em todos os aspetos materialmente relevantes, legais e regulares;

19. Observa que a execução do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) diz respeito a países que enfrentam impactos agravados das alterações climáticas, da perda de biodiversidade e da insegurança alimentar e são enfraquecidos pela pandemia de COVID-19, pela guerra de agressão não provocada e injustificada da Rússia contra a Ucrânia, bem como pelo aumento da dívida e situações atuais e esquecidas de crise humanitária e de conflito, aumentando as desigualdades e a pobreza; insiste, por conseguinte, em que os restantes projetos no âmbito do FED se concentrem na promoção da execução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; reitera que a segurança, as parcerias mutuamente benéficas e a cooperação internacional são condições fundamentais para registar progressos a nível mundial na consecução dos ODS até 2030 e posteriormente;

20. Reitera a sua preocupação quanto às inúmeras razões possíveis para a sucessão de pareceres negativos do Tribunal sobre a legalidade e a regularidade das despesas, resultantes do facto de as despesas aceites nas contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2022 estarem materialmente afetadas por erros; observa, simultaneamente, que o FED está a ser executado num contexto de risco, complexo e em rápida evolução, com uma diversidade excecional em termos de dispersão geográfica, entidades de execução e países parceiros, bem como métodos de prestação de assistência;

([2]) Regulamento (UE) 2018/1877 do Conselho, de 26 de novembro de 2018, relativo ao regulamento financeiro aplicável ao 11.º Fundo Europeu de Desenvolvimento e que revoga o Regulamento (UE) 2015/323 (JO L 307 de 3.12.2018, p. 1).

21. Regista que, para auditar a regularidade das operações, o Tribunal examinou uma amostra de 140 operações representativas de toda a gama de despesas do FED; assinala, além disso, que foram incluídas 27 operações relacionadas com o Fundo Fiduciário de Emergência para África, 98 operações autorizadas por 20 delegações da UE ([3]) e 15 pagamentos aprovados pelos serviços centrais da Comissão;

22. Regista com preocupação que, das 140 operações examinadas, 57 (40,7 %) continham erros, enquanto em 2021 esse número era de 54 (38,8 %) para igual número de operações; realça, além disso, que o Tribunal quantificou 48 erros (43 em 2021), com base nos quais estimou o nível de erro para o exercício de 2022 em 7,1 % (4,6 % em 2021);

23. Observa com preocupação que, por tipologia de erros, o nível estimado de erros no exercício de 2022 para despesas não efetuadas foi de 51 % (14,9 % em 2021), de 24 % para despesas inelegíveis (38,6 % em 2021) e de 16 % no tocante ao incumprimento grave das regras em matéria de contratos públicos (14,6 % em 2021), de 7 % à ausência de documentos comprovativos essenciais (23,3 % em 2021) e de 2 % a outros tipos de erros (8,6 % em 2021); regista a resposta da Comissão segundo a qual a maioria dos erros que poderiam ter sido evitados estão associados a apuramento excessivo (despesas não incorridas), devido à insuficiência das informações financeiras prestadas pelos parceiros de execução em regime de gestão indireta, e não afetam a execução dos projetos;

24. Observa a resposta da Comissão segundo a qual, em 2022, cerca de 50 % dos erros contabilizados resultam de um apuramento excessivo, ou seja, uma prática em que as despesas não incorridas são incluídas nas contas como despesas efetuadas, sendo por isso erros temporários, uma vez que deixarão de existir após os apuramentos finais; regista igualmente as medidas tomadas pela Comissão para permitir uma identificação mais fácil das despesas efetuadas e insta a Comissão a comunicar com a autoridade de quitação no tocante aos efeitos dessas medidas;

25. Observa que, em 2022, os controlos *ex ante* da DG INTPA impediram o pagamento de despesas inelegíveis num montante total de 167,94 milhões de EUR, o que representa 2,91 % do montante total faturado e excede o valor de referência estabelecido pela DG INTPA para este indicador (2 %) e o resultado de 2021 (2,62 %); incentiva a Comissão a melhorar ainda mais os sistemas de controlo;

26. Manifesta a sua preocupação pelo facto de o gestor orçamental nacional do FED do Benim ter adjudicado um contrato a uma empresa de consultoria para reforçar a participação da sociedade civil no país, em violação grave das regras em matéria de contratos públicos; observa, com preocupação, que, segundo a Comissão, a comissão de avaliação utilizou o seu «poder discricionário» para aplicar um método de cálculo que não estava suficientemente documentado no procedimento; toma nota das ações da Comissão para corrigir as insuficiências identificadas nessa delegação e para evitar problemas semelhantes noutras delegações; observa que o nível de erro na delegação da UE no Benim foi responsável por cerca de 30 % do erro total e que, se essa delegação não tivesse sido incluída, o erro total seria de aproximadamente 4,7 %, e não 7,1 %; recorda que a transparência e a responsabilização são essenciais para as ONG, que devem respeitar todas as regras financeiras e valores da União, em especial na gestão de fundos europeus, e salienta que é importante apoiar as ONG na aplicação dos respetivos sistemas de controlo e gestão, em especial as que operam em países terceiros, recorda que as ONG são submetidas ao mesmo nível de controlo e de investigação que qualquer outro beneficiário de fundos da União;

27. Observa, com preocupação, que o nível de erro estimado excede sistematicamente o limiar de materialidade (2 %); regista, com preocupação, que, em comparação com o exercício de 2021, o aumento do nível de erro estimado é de 2,5 %, em comparação com o aumento de 0,8 % entre os exercícios de 2020 e 2021;

28. Observa que, em 2022, a Comissão emitiu 333 ordens de cobrança relativas a 293 contratos, num montante total de 62,92 milhões de EUR;

Transparência e eficácia dos sistemas de controlo e de garantia

29. Regista a observação do Tribunal segundo a qual, em 2022, a Comissão e os seus parceiros de execução cometeram mais erros nas operações relacionadas com os orçamentos-programa, as subvenções e os acordos de contribuição e de delegação celebrados com países beneficiários, organizações internacionais e agências dos Estados-Membros do que com outros tipos de apoio (como os que abrangem os contratos de empreitada de obras, fornecimento de bens e prestação de serviços); constata, além disso, que, das 99 operações deste tipo examinadas pelo Tribunal, 46 continham erros quantificáveis, o que corresponde a 86 % do nível estimado de erro; observa que a DG INTPA está atualmente a rever a sua estratégia de controlo, incluindo as obrigações de prestação de informações, e a estudar potenciais medidas corretivas; solicita à Comissão que informe a autoridade de quitação sobre a sua estratégia de controlo revista;

([3]) Benim, Botsuana, Burquina Fasso, Jibuti, Etiópia, Fiji, Gabão, São Tomé e Príncipe, Guiné-Bissau, Haiti, Costa do Marfim, Libéria, Madagáscar, Maláui, Nigéria, Tanzânia, Gâmbia, Togo, Uganda e Zimbabué.

30. Observa que, segundo o relatório do Tribunal, em 23 casos de erros quantificáveis e cinco casos de erros não quantificáveis, a Comissão dispunha de informação suficiente para evitar, ou detetar e corrigir, os erros antes de aceitar as despesas; regista, além disso, que, de acordo com a avaliação do Tribunal, caso a Comissão tivesse utilizado devidamente todas as informações ao seu dispor, o nível estimado de erro teria sido inferior em 5,5 pontos percentuais, comparado com o nível mais baixo de 2,4 pontos percentuais em 2021; regista a resposta da Comissão segundo a qual a maioria dos erros que poderiam ter sido evitados se devem à insuficiência das informações financeiras prestadas pelos parceiros de execução em regime de gestão indireta; toma nota do compromisso da Comissão de rever a sua estratégia de controlo, incluindo as obrigações de comunicação de informações, e insta a Comissão a dar conta das medidas corretivas adotadas;

31. Assinala que, com base no relatório do Tribunal, 22 operações afetadas por erros quantificáveis, contribuindo em 2,3 pontos percentuais para o nível estimado de erro, foram objeto de uma auditoria ou de uma verificação das despesas; regista, além disso, que o sistema de controlo da DG INTPA se baseia em controlos *ex ante*, e que as informações disponibilizadas nos relatórios de auditoria/verificação que descrevem os trabalhos efetivamente realizados não permitiram ao Tribunal avaliar se os erros poderiam ter sido detetados e corrigidos durante esses controlos *ex ante*, uma vez que os relatórios não abrangem 100 % das despesas declaradas, nem apresentam pormenores suficientes para confirmar se os elementos nos quais o Tribunal detetou erros faziam parte dos controlos *ex ante*; regista, a este respeito, que a Comissão atualiza regularmente o mandato para a verificação das despesas, a fim de aumentar a exaustividade e a clareza dos relatórios; insta a Comissão a informar a autoridade de quitação sobre as melhorias alcançadas;

32. Sublinha que o Tribunal identificou dois domínios de despesas em que as operações são menos propensas a erros devido às condições específicas de pagamento: a) o apoio orçamental e b) os projetos com múltiplos doadores, executados por organizações internacionais e sujeitos à «abordagem nocional»; regista que, em 2022, o Tribunal auditou quatro operações de apoio orçamental e oito projetos assentes na «abordagem nocional» geridos por organizações internacionais;

33. Destaca o papel dos parceiros de execução locais e a necessidade de assegurar o seu apoio e o reforço das suas capacidades; observa que, com a eliminação progressiva dos projetos do FED, devem ser preservados os conhecimentos locais em matéria de gestão dos fundos da União, com vista à sua utilização para projetos no âmbito do Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional (IVCDCI) – instrumento Europa Global e sublinha que, para averiguar a sua eficácia e evitar repercussões não desejadas, os projetos da UE devem ser objeto de avaliação, acompanhamento e comunicação de informações;

34. Manifesta a sua preocupação quanto ao facto de, tal como em anos anteriores, algumas organizações internacionais apenas terem facultado um acesso limitado aos documentos (por exemplo, em formato só de leitura), o que dificultou o planeamento, a execução e o controlo da qualidade da auditoria do TCE e provocou atrasos; observa que as questões de controlo foram debatidas com as entidades das Nações Unidas e o Banco Mundial em várias ocasiões, nomeadamente no contexto de reuniões conjuntas do grupos técnico de referência e do grupo de trabalho UE-AQFA das Nações Unidas, e que foram criados grupos técnicos conjuntos para debater regularmente questões de auditoria e controlo; observa igualmente que a Comissão coopera com as organizações internacionais em causa e intensificou a comunicação com as mesmas a respeito do acesso do TCE aos documentos; incentiva a Comissão a intensificar estes esforços;

35. Regista que o décimo primeiro estudo da DG INTPA sobre a taxa de erro residual (TER), realizado por um contratante externo em seu nome em 2022, estimou que a TER global era inferior ao limiar de materialidade de 2 % fixado pela Comissão pelo sétimo ano consecutivo: 1,15 % (1,14 % em 2021);

36. Salienta que, de acordo com a avaliação do Tribunal, o estudo sobre a TER não constitui um trabalho de garantia de fiabilidade nem uma auditoria e se baseia na metodologia da TER e no manual fornecido pela DG INTPA; observa que a DG INTPA esclareceu que o estudo sobre a TER pretende ser um indicador-chave para o impacto financeiro estimado dos erros residuais, ou seja, mede o bom funcionamento do sistema de controlo interno e, dessa forma, demonstra a capacidade corretiva da Comissão; frisa que, tal como em anos anteriores, o Tribunal detetou limitações no estudo; observa que o Tribunal, ao rever o método de cálculo utilizado no estudo sobre a TER de 2022, considerou que a TER foi subestimada, observando ainda que o cálculo do Tribunal resultou numa TER de 1,35 %; regista, além disso, o parecer do Tribunal, tal como em anos anteriores, segundo o qual a metodologia da TER permite que o contratante se baseie inteiramente nos resultados dos controlos de gestão da DG INTPA e que o recurso ao trabalho de outros auditores é contrário ao objetivo de um estudo sobre a TER;

37. Regista que, desde 2018, a DG INTPA reduziu significativamente o âmbito das reservas (ou seja, a quota-parte das despesas por elas cobertas) nos Relatórios Anuais de Atividades (RAA) e que, de igual modo, o RAA de 2022 não inclui quaisquer reservas; regista que o Tribunal considera que a inexistência de reservas no RAA relativo a 2022 não se justifica e que resulta, em parte, das limitações do estudo sobre a TER; toma nota da resposta da Comissão segundo a qual a inexistência de reservas resulta da aplicação correta da metodologia relativa à TER e das instruções dadas pelos seus serviços centrais;

38. Constata que a DG INTPA calcula o montante global em risco no momento do pagamento em 83,3 milhões de EUR (1,4 % das despesas de 2022) e o montante global em risco no momento do encerramento em 71,7 milhões de EUR; assinala, além disso, que, do montante em risco no momento do pagamento, a DG INTPA calcula que 11,6 milhões de EUR (19 %) serão corrigidos pelos seus controlos nos anos seguintes (este montante é conhecido como «capacidade corretiva»);

39. Observa que o plano de ação de 2022 da DG INTPA, que aborda as insuficiências de controlo e os riscos elevados identificados , inclui a melhoria do seguimento dado às conclusões do TCE/TER, e que foram adotadas novas versões do manual e da metodologia da TER, em setembro de 2022, para dar resposta às questões levantadas nas anteriores observações do Tribunal; regista a resposta da Comissão segundo a qual as regras alteradas evitam a confiança excessiva nos resultados dos controlos anteriores, uma vez que é agora exigido que os casos de confiança nos trabalhos de controlo prévio sejam monitorizados à luz das médias históricas; observa também que a Comissão implementou integralmente a recomendação do TCE, formulada no relatório anual de 2020, no sentido de estabelecer a obrigação de o contratante responsável pelo estudo sobre a TER comunicar à Comissão qualquer suspeita de fraude contra o orçamento da União detetada durante os seus trabalhos; lamenta, no entanto, que a Comissão não aceite a recomendação, incluída no relatório anual de 2022 do Tribunal, tendente a melhorar a metodologia da TER e verificar a sua correta aplicação, uma vez que não considera necessário alterar a metodologia adotada para o estudo sobre a TER para a extrapolação de elementos de elevado valor;

Prevenção, deteção e correção da fraude

40. Assinala que, desde 2014, a DG INTPA desenvolveu e implementou a sua própria estratégia de luta contra a fraude com base na metodologia fornecida pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) e que a estratégia foi atualizada três vezes desde a sua entrada em vigor; regista que a DG INTPA decidiu adiar a avaliação intercalar da sua estratégia de luta contra a fraude (inicialmente prevista para 2022) devido a vários exercícios de auditoria e atualização em curso conduzidos pelo Serviço de Auditoria Externa, pelo TCE e pelo OLAF; observa, além disso, que a DG INTPA executou 90 % do plano de ação que acompanha a estratégia e que todas as ações foram executadas dentro dos prazos anunciados, para além de explorar, com o OLAF, a possibilidade de divulgar, na rede interna da Comissão, criada em 2023, exemplos anonimizados de casos de fraude;

41. Observa que a DG INTPA também contribuiu para a estratégia antifraude da Comissão e deu seguimento às recomendações financeiras do OLAF emitidas em 2018-2022, o que resultou no encerramento de apenas 24 % das recomendações financeiras e no seguimento de 76 % das recomendações financeiras; congratula-se com os resultados alcançados em 2022, como a entrada em vigor de novas orientações internas sobre o tratamento de informações relacionadas com a fraude, o reforço do sistema de nomeação da rede antifraude da DG INTPA, o lançamento de ações de sensibilização externa destinadas aos parceiros de execução da DG INTPA e beneficiários, a atualização contínua de todos os manuais, páginas Web internas e bases de dados, bem como uma nota anual a todo o pessoal sobre as normas deontológicas a nível profissional, a prevenção e deteção de fraudes e as regras para a divulgação de informações;

42. Assinala que, no final de 2022, a DG INTPA tinha conhecimento de 24 inquéritos em curso e tinha sido informada pelo OLAF do encerramento de seis inquéritos com recomendações financeiras e/ou administrativas, de sete sem recomendações e da transferência de dois processos para a Procuradoria Europeia; observa que a DG INTPA transmitiu sistematicamente todos os casos de suspeita de fraude ou irregularidade ao OLAF e acompanhou de perto todas as recomendações financeiras notificadas pelo OLAF;

43. Observa que o primeiro objetivo prioritário da estratégia de luta contra a fraude da DG INTPA para 2021-2024 consiste em aumentar a sensibilização a nível interno e externo para as questões relacionadas com a fraude, nomeadamente através de oportunidades de formação; lamenta, no entanto, que o Tribunal tenha detetado casos de falta de formação em matéria de prevenção da fraude nas suas missões a quatro delegações (o pessoal não recebeu formação em matéria de prevenção da fraude nos últimos cinco anos);

44. Congratula-se com o facto de a DG INTPA ter otimizado a utilização do Sistema de deteção precoce e de exclusão como instrumento de sanção da fraude e reforçado as medidas de luta contra a fraude relacionadas com o apoio orçamental;

Apoio orçamental da União

45. Observa que os pagamentos relacionados com apoio orçamental efetuados ao abrigo do FED em 2022 ascenderam a 105,2 milhões de EUR;

46. Observa, a título de comparação, que a Ucrânia constituiu a terceira carteira de apoio orçamental em 2022, com quase 800 milhões de EUR de operações em curso;

47. Salienta que, nos últimos três anos, o apoio orçamental da UE proporcionou pagamentos no valor global de 6 mil milhões de EUR — 3 mil milhões de EUR em 2020, 1,2 mil milhões de EUR em 2021 e 1,8 mil milhões de EUR em 2022; observa, além disso, que o apoio orçamental representou 15 % dos pagamentos da Comissão Europeia no âmbito do Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional — Europa Global (IVCDCI — Europa Global), do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA III), da Decisão sobre a associação ultramarina, incluindo a Gronelândia (DOAG), ou ao abrigo de instrumentos anteriores;

48. Observa que, em 2022, a vizinhança europeia se tornou o maior beneficiário de apoio orçamental (38 %), seguida da África Subsariana (24 %), da Ásia (18 %), dos Balcãs Ocidentais (8 %), da América Latina (6 %), das Caraíbas (2 %), dos países/territórios ultramarinos (2 %) e da região do Pacífico (2 %), e que, por tipo de contrato, os contratos de apoio à execução de reformas setoriais (SRCP) superam os contratos de apoio à construção do Estado e de consolidação da resiliência (SRBC) e os contratos ODS (ODS-C), com 74 % do valor da carteira, em comparação com 24,5 % e 1,5 %, respetivamente;

49. A auditoria da regularidade ([4]) realizada pelo Tribunal não pode cobrir o que acontece após o momento em que a Comissão desembolsa o apoio orçamental ajuda a um país destinatário, uma vez que estes fundos são então incorporados nos recursos orçamentais próprios desse país;

50. Observa que, em 2022, os maiores beneficiários de pagamentos do FED foram Moçambique, o Sudão e a República Democrática do Congo, ao passo que os setores com maior financiamento foram as administrações públicas e a sociedade civil, a agricultura, a energia e as infraestruturas e serviços sociais; observa que a execução do FED diz respeito a países que enfrentam impactos agravados das alterações climáticas, da perda de biodiversidade e da insegurança alimentar e são enfraquecidos pelo aumento da dívida e situações atuais e esquecidas de crise humanitária e de conflito, aumentando as desigualdades e a pobreza; insta a que o apoio do FED seja condicional sempre que existam provas de violações dos direitos humanos e a que seja analisado na ótica da corrupção ou da evasão fiscal;

51. Apela a uma coordenação mais forte entre a Comissão, o SEAE e as delegações da UE para facilitar os debates e a cooperação com os intervenientes locais relevantes no terreno, a fim de identificar os projetos que melhor contribuam para alcançar os objetivos de eficácia do desenvolvimento;

52. Observa que os intervenientes locais e não governamentais são parceiros bem posicionados para a prestação de assistência da União às pessoas em situação de necessidade, nomeadamente em zonas remotas; salienta que um compromisso reforçado da União para com estas organizações poderia reforçar a eficiência da cooperação para o desenvolvimento;

Seguimento da quitação relativa ao exercício de 2021

53. Assinala, com base no relatório de acompanhamento da Comissão relativo à quitação de 2021, que a digitalização dos controlos no âmbito da ação externa está em curso, com vista a adotar práticas e os instrumentos institucionais, e que a futura transição para a auditoria eletrónica institucional facilitará um acompanhamento mais sistemático e integrado das conclusões das auditorias e verificações, facilitando assim um processo de acompanhamento mais holístico;

54. Regista que as formações conjuntas com o pessoal das Nações Unidas foram retomadas em 2023, que a Comissão decidiu, com as Nações Unidas, criar grupos técnicos conjuntos para debater regularmente questões de auditoria e controlo e que a Comissão continuará a tomar medidas para encontrar soluções práticas e a longo prazo para estas questões;

55. Assinala que, em 2022, a DG INTPA avaliou as conclusões sistémicas nas verificações de despesas das ações executadas por 20 organizações internacionais que operam a nível mundial, cuja gestão das tarefas de auditoria está centralizada, e que partilhou as suas conclusões, bem como as medidas de atenuação propostas, com o pessoal da sede e das delegações em janeiro de 2023;

56. Observa que a Comissão e as instituições parceiras (incluindo as instituições financeiras de desenvolvimento e as agências de desenvolvimento) colaboram ativamente com as organizações locais do setor privado para debater os desafios e as oportunidades para aumentar o acesso ao financiamento através de instrumentos financeiros, como operações de financiamento misto, e que o diálogo político é realizado em parcerias com países parceiros através das delegações da UE e dos fóruns nacionais de investimento; salienta a importância de mobilizar o setor privado para colmatar as lacunas em matéria de financiamento do desenvolvimento e alcançar os ODS;

57. Congratula-se com a estratégia Global Gateway, que constitui uma resposta concertada da União aos desafios globais; considera que, num período de novos desafios geoestratégicos, a política externa e de segurança da União e os intervenientes da cooperação para o desenvolvimento se devem coordenar melhor para aumentar a presença e a visibilidade da União a nível mundial, através de investimentos em infraestruturas materiais e imateriais que criem valor nacional nos países parceiros, com base na cooperação com o setor privado e as instituições de financiamento do desenvolvimento, em consonância com os ODS;

58. Recorda que as crises mundiais criaram e agravaram desigualdades dentro dos países e entre eles, comprometendo a coesão social, e saúda, neste contexto, o desenvolvimento de um «marcador de desigualdade» com vista a criar um sistema robusto de apresentação de relatórios e avaliação comparativa sobre o contributo de todas as intervenções para a redução das desigualdades;

59. Faz eco das recomendações formuladas pelo Tribunal à Comissão:
   a) verificar se os saldos contabilísticos dos FED encerrados são apurados em tempo útil;
   b) verificar se os pré-financiamentos e as faturas são apurados em tempo útil nas contas anuais;
   c) tomar medidas para melhorar os sistemas de controlo das delegações da UE relativos ao apuramento dos pré-financiamentos;
   d) reiterar a obrigação de cumprir as regras do IVA e de efetuar os controlos adequados;
   e) reforçar os controlos *ex ante* antes de aceitar as despesas;
   f) melhorar a metodologia da TER e verificar a sua correta aplicação.

([4]) Relatório especial n.º 25/2019 do TCE: Qualidade dos dados no apoio orçamental: insuficiências em alguns indicadores e na verificação do pagamento das parcelas variáveis.