I

(Comunicações)

TRIBUNAL DE CONTAS

RELATÓRIO ESPECIAL Nº 1/98

relativo à cooperação financeira e técnica bilateral com os países terceiros mediterrânicos, acompanhado das respostas da Comissão

(Apresentado nos termos do nº 4, segundo parágrafo, do artigo 188º-C do Tratado CE)

(98/C 98/01)

ÍNDICE

	Pontos	*Página*
INTRODUÇÃO GERAL	1 — 7	2
Âmbito do inquérito	1 — 4	2
Metodologia seguida e alcance do inquérito	5 — 7	3
SISTEMA DOS PROTOCOLOS	8 — 28	4
Apresentação geral	8 — 15	4
Particularidades dos terceiros e quartos protocolos	12 — 15	6
Realização dos protocolos	16 — 24	6
Cadência dos protocolos	16 — 18	6
Consumo das dotações em 31 de Dezembro de 1996	19 — 20	8
Apresentação orçamental	21	10
Legalidade comunitária	22 — 24	10
Conclusões sobre o sistema dos protocolos	25 — 28	10
OPERAÇÕES GERIDAS DIRECTAMENTE PELA COMISSÃO	29 — 103	11
Instrumentos de gestão e de acompanhamento	30 — 42	11
Convenções de financiamento	30 — 33	11
Informática	34 — 36	12
Organização e meios dos serviços	37 — 42	12
Consequências para a realização dos projectos	43 — 84	13
Calendário da realização dos projectos	44 — 49	13
Gestão financeira e acompanhamento dos projectos	50 — 68	14
Avaliação e auditorias externas	69 — 71	16
Alterações das decisões iniciais	72 — 80	17
Serviços prestados pela assistência técnica	81 — 84	18

Gestão dos responsáveis pelos projectos e resultados obtidos	85 — 98	18
Observações contabilísticas e financeiras	85 — 87	18
Resultados registados e perenidade dos projectos	88 — 98	18
Conclusões sobre a gestão dos projectos	99 — 103	19
GESTÃO DAS OPERAÇÕES GERIDAS SOB MANDATO PELO BEI E SEU CONTROLO	104 — 149	20
Apresentação geral do inquérito	104 — 107	20
Dispositivo de gestão dos capitais de risco	108 — 136	22
Finalidade dos capitais de risco e condições de elegibilidade	108 — 110	22
Descrição do sistema de gestão	111 — 121	22
Observações do Tribunal na sequência dos controlos	122 — 136	23
Gestão das bonificações de juros	137 — 149	26
Introdução	137 — 138	26
Resultados dos controlos	139 — 146	26
Observações sobre a gestão das bonificações de juros	147 — 149	29
CONCLUSÕES GERAIS	150 — 160	29
Considerações sobre o sistema dos protocolos	150 — 152	29
Considerações sobre o sistema de gestão da Comissão	153 — 158	30
Considerações relativas às operações geridas pelo BEI sob mandato da Comissão	159 — 160	30
Respostas da Comissão		31

INTRODUÇÃO GERAL

Âmbito do inquérito

1. O presente relatório refere-se à realização dos protocolos que são os instrumentos mais tradicionais da Cooperação com os Países Terceiros Mediterrânicos (PTM). Trata mais precisamente da gestão dos terceiros e quartos protocolos, inserindo-se na sequência do relatório especial nº 3/91 do Tribunal, que se referia à gestão das duas primeiras séries de protocolos ([1]). Constitui a última componente da análise de conjunto efectuada pelo Tribunal à Política Mediterrânica Renovada (PMR), completando as análises sobre a gestão das medidas de acompanhamento aos programas de ajustamento estrutural ([2])e sobre a gestão da cooperação descentralizada através dos programas MED ([3]) .

2. Surge no momento em que a PMR toma uma nova dimensão após a adopção pelo Conselho do Regulamento (CE) nº 1488/96, de 23 de Julho de 1996, relativo às medidas financeiras e técnicas de apoio à reforma das estruturas económicas e sociais no âmbito da parceria euro-mediterrânica (MEDA). Este último, destinado a reunir de futuro o conjunto das ajudas aos PTM, fixa um montante indicativo de 3 424,5 milhões de ecus para o período de 1995-1999. Durante esse período de referência, a realização dos protocolos prosseguirá em paralelo até à exaustão das dotações previstas para esse efeito.

3. Os trabalhos do Tribunal incidiram exclusivamente nas acções financiadas por recursos orçamentais a favor dos sete países do Magrebe e do Machrek ([4]), as quais incluem as operações que beneficiaram dos capitais de risco geridos, sob mandato da Comissão, pelo Banco Europeu de Investimento (BEI), bem como as que deram lugar a financiamentos relativos às bonificações de juros dos empréstimos concedidos pelo Banco a partir dos seus recursos próprios.

4. Além das conclusões sobre a aplicação dos próprios protocolos, o relatório tenta evidenciar os problemas estruturais que poderão continuar a afectar a gestão da cooperação com os PTM, incluindo a que se rege pelo novo regulamento MEDA.

([1]) Ver relatório especial nº 3/91 (JO C 252 de 26.9.1991).
([2]) Ver relatório anual relativo ao exercício de 1994 (JO C 303 de 14.11.1995).
([3]) Ver relatório especial nº 1/96 (JO C 240 de 19.8.1996).
([4]) Argélia, Egipto, Jordânia, Líbano, Marrocos, Síria e Tunísia.

Metodologia seguida e alcance do inquérito

5. A análise do Tribunal cobriu o sistema dos protocolos e da gestão da Comissão a eles referente. Sobre este último ponto, incidiu mais especificamente nos dispositivos estabelecidos desde a programação da ajuda até à avaliação ex-post dos projectos, passando pelos procedimentos de selecção da assistência técnica e pela análise dos serviços por ela prestados.

6. A realização do inquérito deu origem a deslocações a quatro países: Egipto, Jordânia, Marrocos e Tunísia. Foram efectuados controlos aprofundados a uma amostra de 16 projectos, dos quais se encontra uma visão sinóptica no *quadro 1*.

QUADRO 1

AMOSTRA — RESUMO DOS PROJECTOS

Beneficiário	EGIPTO			
Designação	Projecto de tratamento de águas residuais de Helwan — Fase II	Projecto regional do vale do Nilo	Programa de desenvolvimento do sector alimentar	Parque Nacional de Ras Mohamed
Custo total	35 Mio ECU	3 Mio ECU	Mio ECU — não indicado	4,2 Mio ECU
Contribuição CEE	32 Mio ECU (3º protocolo)	2,5 Mio ECU (3º protocolo)	55 Mio ECU (3º protocolo)	2,5 Mio ECU (3º protocolo)
Nº contabilístico	SEM/03/220/005A	SEM/03/220/008A	SEM/03/220/020A	SEM/03/220/025A
CF assinada em	9.7.1988 (3/EG)	16.10.1989	16.7.1990 (7/EG)	28.4.1992 (11/EG)
Duração do projecto	Data de acabamento 6.7.1993 — adiada para 16.4.1995	4 anos	4 anos	prolongada até ao final de 1996

Beneficiário	JORDÂNIA			
Designação	Projecto nacional de cartografia e planeamente geográfico	Projecto de geologia económica	Investigação das águas subterrâneas nas bacias de Hammad e Sirhan	Projecto de cooperação científica e tecnológica
Custo total	não indicado	1,2 Mio ECU	4 Mio ECU	4 Mio ECU
Contribuição CEE	3 Mio ECU (3º protocolo)	1 Mio ECU (3º protocolo)	4 Mio ECU (3º protocolo)	3,5 Mio ECU (3º protocolo)
Nº contabilístico	SEM/03/628/005	SEM/03/628/013	SEM/03/628/028	SEM/03/628/033A
CF assinada em	18.4.1989 (142/JO)	23.4.1990 (147/JO)	21.10.1991 (170/JO)	29.9.1992 (183/JO)
Duração do projecto	5 anos (→ Abril 1995)	2 anos	3,5 anos	3 anos — prolongada até Maio de 1997

Beneficiário	MARROCOS			
Designação	Fundo de Desenvolvimento Agrícola (FDA)	Contribuição para o reforço da estrutura do ensino tecnológico e científico em Marrocos	Contribuição para o reforço das estruturas de formação nos sectores dos têxteis e do cabedal	Reabilitação e protecção dos perímetros das zonas sinistradas de Ouarzazate e La Moulouya
Custo total	60 Mio ECU	64 Mio ECU	34,98 Mio ECU	5 Mio ECU
Contribuição CEE	30 Mio ECU (3º protocolo)	40 Mio ECU (3º protocolo)	28,075 Mio ECU (3º protocolo)	5 Mio ECU (3º protocolo)
Nº contabilístico	SEM/03/204/002	SEM/03/204/006	SEM/03/204/012	SEM/03/204/013
CF assinada em	13.2.1990 (150/MAR)	26.10.1990 (159/MAR)	15.7.1991 (166/MAR)	30.7.1991 (169/MAR)
Duração do projecto	Acabamento previsto para 31.12.1994	Inicialmente prevista de 1990 a 1994 — prorrogamento até 30.6.1996	48 meses (30.6.1995)	Data limite de acabamento fixada em 31.12.1993

Beneficiário	TUNÍSIA			
Designação	Desenvolvimento agrícola do Sudoeste de Kef	Criação de um palmeiral em Rijm Maatoug	Operação de crédito em benefício das pequenas e médias explorações agrícolas na Tunísia	Mobilização dos recursos hidrológicos no distrito de Kasserine
Custo total	26 Mio ECU	32 Mio ECU	12 Mio ECU	7 Mio ECU
Contribuição CEE	10 Mio ECU (3º protocolo)	15 Mio ECU (3º protocolo)	12 Mio ECU (3º protocolo)	7 Mio ECU (3º protocolo)
Nº contabilístico	SEM/03/212/004	SEM/03/212/010	SEM/03/212/015	SEM/03/212/017A
CF assinada em	9.7.1988 (123/TU)	11.8.1989 (153/TU)	29.4.1991 (167/TU)	30.9.1991 (171/TU)
Duração do projecto	5 anos	5 anos (data de início: Novembro de 1989)	Duração inicialmente prevista de 1991 a 1992. Realizado em 1993 e 1994 (2 anos de atraso)	5 anos a partir de 1992: acabamento previsto para Setembro de 1996

Fonte: Tribunal de Contas.

7. O relatório é composto por três partes. A primeira inclui a apresentação e observações a que deu lugar a análise do modelo de cooperação criado pelo sistema dos protocolos. A segunda é consagrada às operações directamente geridas pela Comissão. A última refere-se à parte cuja gestão foi confiada, sob mandato, ao BEI.

SISTEMA DOS PROTOCOLOS

Apresentação geral

8. Os protocolos, que constituem acordos bilaterais cobertos pelo artigo 238º do Tratado CE, tiveram o seu início em 1979. Formam um quadro jurídico de conjunto no qual se insere, durante um período em princípio quinquenal, a cooperação financeira e técnica entre a Comunidade Europeia e cada PTM. Consequentemente, esta metodologia da cooperação caracteriza-se por um duplo nível de organização, dado que o financiamento de determinado projecto requer a assinatura de uma convenção de financiamento específica.

9. Os protocolos adoptam um pacote financeiro global, indicam a origem das dotações, que podem ser provenientes do orçamento geral da Comunidade ou dos recursos próprios do BEI, e definem a natureza dos financiamentos, ajudas não reembolsáveis, capitais de risco ou empréstimos.

10. O pacote total da ajuda colocada à disposição dos sete países aos quais se aplicam os terceiros e quartos protocolos eleva-se a 3 548 milhões de ecus. Desse montante, 2 158 milhões de ecus (60,8 %) são financiados por recursos próprios do BEI e 1 390 milhões de ecus (39,2 %) pelo orçamento geral, dos quais 1 273 milhões

de ecus provenientes de ajudas não reembolsáveis e 117 milhões de ecus sob a forma de capitais de risco. Os *quadros 2a e 2b* apresentam pormenorizadamente essa repartição para cada um dos PTM. Estes montantes, juntamente com os das duas primeiras séries de protocolos, elevam-se a 5 232 milhões de ecus, dos quais 112 milhões de ecus a partir dos recursos orçamentais da Comunidade e 3 120 milhões de ecus dos do BEI.

PACOTE FINANCEIRO DOS TERCEIROS E QUARTOS PROTOCOLOS

QUADRO 2a

Cooperação no âmbito dos terceiros Protocolo

(em milhões de ecus)

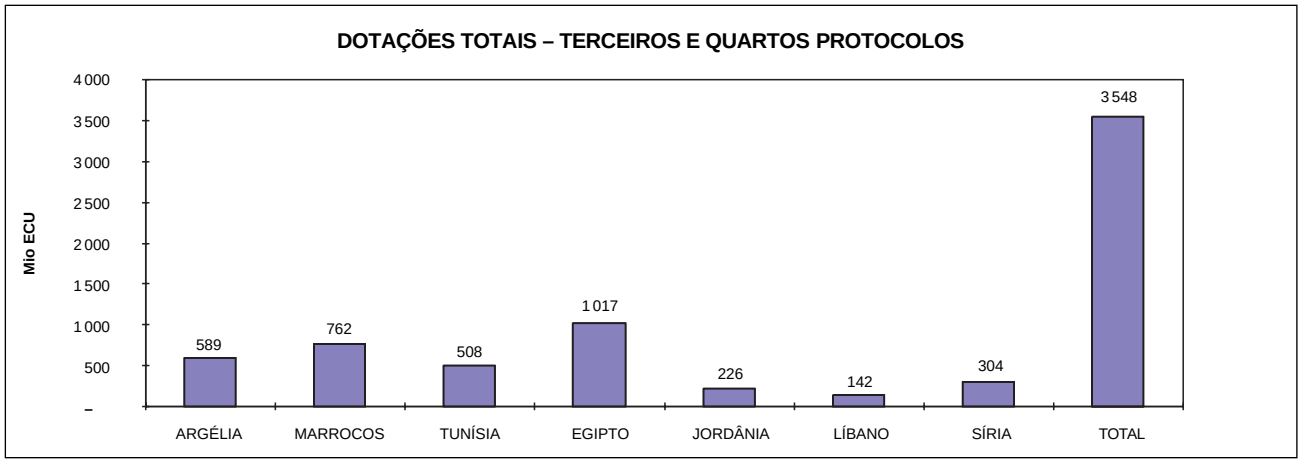
	ARGÉLIA	MARROCOS	TUNÍSIA	EGIPTO	JORDÂNIA	LÍBANO	SÍRIA	TOTAL
Assinatura do Protocolo	26.10.87	26.5.88	26.10.87	26.10.87	26.10.87	2.12.87	7.2.91	
Decisão do Conselho	21.12.87	30.6.88	21.12.87	21.12.87	21.12.87	21.12.87	16.11.92	
Entrada em vigor	1.3.88	1.7.88	22.12.87	22.12.87	1.2.88	1.3.88	17.11.92	
— empréstimos do BEI	183	151	131	249	63	53	110	**940**
— ajudas não reembolsáveis	52	162	87	189	35	19	34	**578**
— capitais de risco	4	11	6	11	2	1	2	**37**
Total	**239**	**324**	**224**	**449**	**100**	**73**	**146**	**1 555**

QUADRO 2b

Cooperação no âmbito dos quartos Protocolo

(em milhões de ecus)

	ARGÉLIA	MARROCOS	TUNÍSIA	EGIPTO	JORDÂNIA	LÍBANO	SÍRIA	TOTAL
Assinatura do Protocolo	20.6.91	20.6.91	20.6.91	26.6.91	26.6.91	18.9.91	17.7.91	
Decisão do Conselho	16.3.92	16.3.92	19.12.91	16.3.92	16.3.92	16.3.92	24.1.94	
Entrada em vigor	1.5.92	1.7.93	20.12.91	17.3.92	1.5.92	1.5.92	1.3.94	
— empréstimos do BEI	280	220	168	310	80	45	115	**1 218**
— ajudas não reembolsáveis	52	193	101	242	44	22	41	**695**
— capitais de risco	18	25	15	16	2	2	2	**80**
Total	**350**	**438**	**284**	**568**	**126**	**69**	**158**	**1 993**



Fonte: Protocolos.

11. Globalmente, os quartos protocolos registam um aumento dos recursos orçamentais de 26 % em relação aos terceiros. As dotações abertas em relação aos capitais de risco passam de 37 milhões a 80 milhões de ecus, ou seja um aumento de 216 % que acentua a importância que os parceiros euro-mediterrânicos pretendem passar a conceder à ajuda ao sector concorrencial.

Particularidades dos terceiros e quartos protocolos

12. A principal alteração nos terceiros e quartos protocolos em relação aos primeiros e segundos consiste numa maior precisão dos objectivos fixados, juntamente com a instauração dos planos indicativos. Essa alteração já deu lugar a comentários positivos no relatório especial nº 3/91 do Tribunal ([5]). O artigo 3º dos terceiros e quartos protocolos define os objectivos gerais da cooperação, ao passo que os planos indicativos, elaborados de comum acordo entre as partes signatárias e o BEI, fixam os objectivos específicos, quantificam as ajudas aos diferentes sectores de actividades prioritárias nos domínios a que os protocolos se referem e, por vezes, identificam os projectos a realizar.

13. Uma análise dos projectos realizados durante os terceiros e quartos protocolos mostra que os planos indicativos foram geralmente seguidos em termos dos sectores de intervenção. Houve, portanto, maior coerência das intervenções comunitárias cobertas por estes dois últimos protocolos.

14. Ao contrário dos protocolos anteriores, nem os terceiros nem os quartos protocolos prevêem, para os PTM incluídos no inquérito, a possibilidade de conceder empréstimos especiais a partir dos recursos orçamentais.

15. O artigo 4º dos quartos protocolos refere, para informação, a colocação à disposição de um montante extraprotocolar de 300 milhões de ecus para o financiamento de acções de apoio às reformas económicas relacionadas com os programas de ajustamento estrutural. Não afectando *a priori* de maneira bilateral a utilização deste pacote e inserindo a sua ajuda numa perspectiva macro-económica, a Comunidade Europeia, através dos quartos protocolos, já anunciava a lógica do regulamento MEDA ([6]). Essa preocupação está patente nos planos indicativos, sendo de salientar que os celebrados com Marrocos, o Egipto e a Jordânia reservam respectivamente 10, 20 e 30 % das ajudas orçamentais não reembolsáveis para essas operações.

Realização dos protocolos

Cadência dos protocolos

16. Se bem que teoricamente os protocolos se devessem suceder com uma cadência harmoniosa, assiste-se na prática a uma coexistência no tempo das quatro séries de protocolos no conjunto dos sete países alvo do inquérito.

17. Esta situação explica-se, por um lado, pela acumulação dos atrasos devidos à lentidão do processo de negociação e de ratificação dos protocolos com os decorrentes de uma sobreavaliação das capacidades de absorção dos países beneficiários ([7]) e, por outro, pela possibilidade aberta pelos protocolos de se utilizarem os saldos residuais, até à sua exaustão, no final do período de aplicação. Estes últimos constituem frequentemente um montante considerável.

18. Em 31 de Dezembro de 1991, data limite de autorização prevista pelas disposições dos terceiros protocolos, os montantes ainda por autorizar elevavam-se a 123,4 milhões de ecus, ou seja 20 % do total do pacote orçamental. Esta percentagem, como mostra o *quadro 3*, cobre realidades muito diferentes entre os países do Magrebe e os do Machrek, que concentram só por si 96,8 % dos saldos residuais. A situação explica-se por razões políticas, como nos casos do Líbano e da Síria, ou por razões técnicas e administrativas, como no caso do Egipto.

([5]) Ponto 3.24 do relatório especial nº 3/91 (JO C 252 de 26.9.1991).

([6]) Ver JO L 189 de 30.7.1996.

([7]) O Tribunal identificou o mesmo problema no contexto do programa PHARE [ver relatório especial nº 3/97 relativo ao sistema descentralizado de execução do programa PHARE (período de 1990-1995) (JO C 175 de 9.6.1997) ponto 2.5].

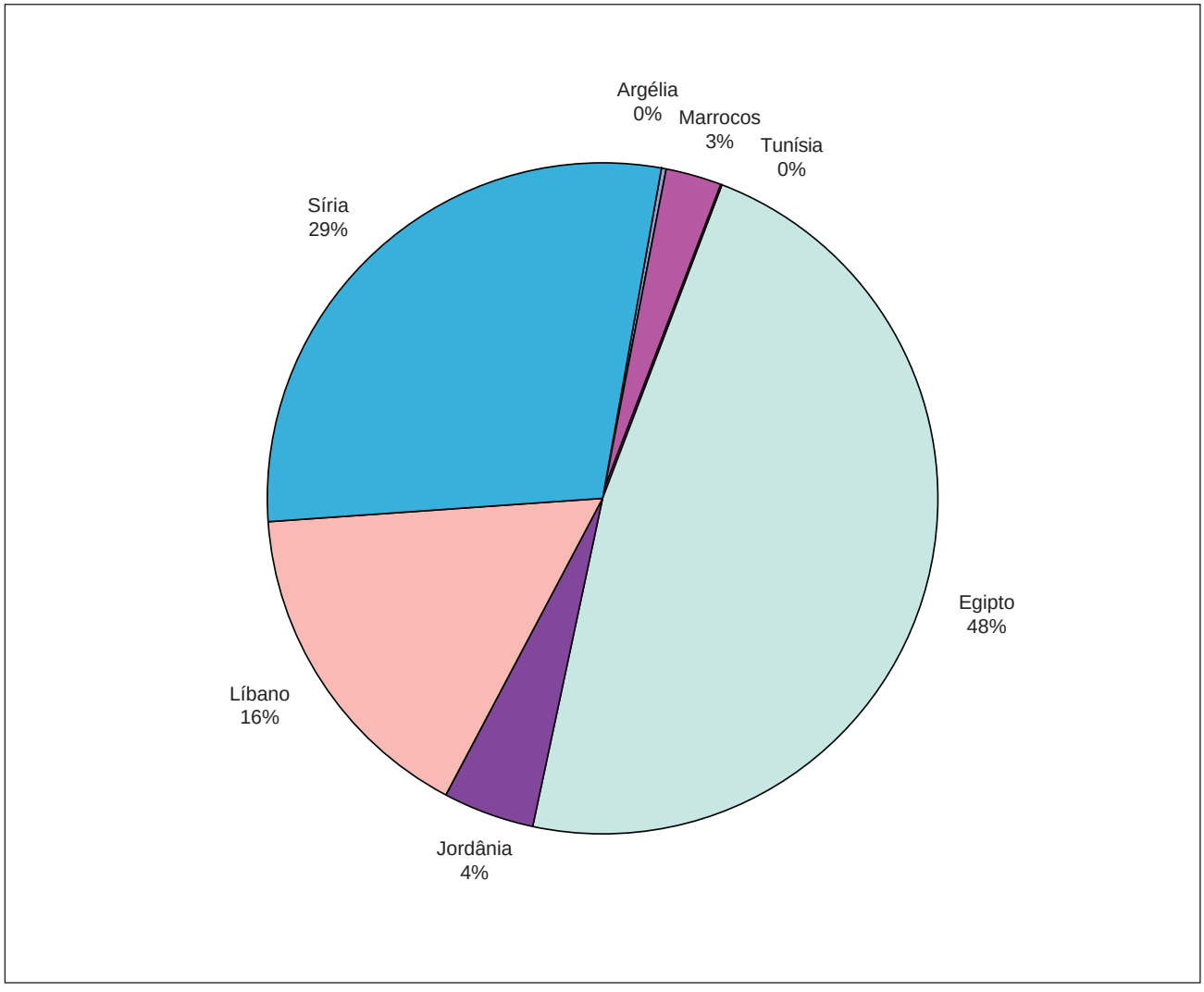
QUADRO 3

SALDO RESIDUAL NA DATA DE VENCIMENTO DOS TERCEIROS PROTOCOLOS

(31.12.1991)

(milhões de ecus)

País	Pacote	Autorizado				Total	Disponível
		1988	1989	1990	1991		
Argélia	56	0,6	26,8	10,9	17,2	55,5	0,5
Marrocos	173	11,9	110,4	44,8	2,6	169,7	3,3
Tunísia	93	39,4	20,3	16,9	16,3	92,9	0,1
Egipto	200	33,9	10,4	86,9	10,7	141,9	58,1
Jordânia	37	10,5	6,9	8,9	5,3	31,6	5,4
Líbano	20					0	20
Síria	36					0	36
Total	**615**	**96,3**	**174,8**	**168,4**	**52,1**	**491,6**	**123,4**



Fonte: Dados SINCOM da Comissão.

Consumo das dotações em 31 de Dezembro de 1996

19. Os *quadros 4a e 4b* mostram que 76 projectos financiados no âmbito das duas primeiras séries de protocolos não estavam ainda encerrados em 31 de Dezembro de 1996. O montante acumulado das autorizações correspondentes a estes projectos ainda por encerrar elevava-se nessa data a mais de 74,6 milhões de ecus. Saliente-se que, unicamente no exercício de 1996, foram autorizadas oito novas operações no montante de 15,76 milhões de ecus.

PRIMEIROS E SEGUNDOS PROTOCOLOS — REPARTIÇÃO DAS AUTORIZAÇÕES PENDENTES EM 31.12.1996

QUADRO 4a

Repartição em termos de montantes

(em milhões de ecus)

	Ano da autorização																		Total
	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	
Argélia	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,05	0,00	0,00	11,79	0,00	0,00	3,03	0,01	0,00	0,00	1,92	0,00	10,65	27,46
Egipto	0,00	0,00	0,00	0,43	2,27	0,02	0,07	0,79	0,08	0,01	0,00	2,47	0,00	1,11	0,01	0,08	4,90	5,03	17,27
Jordânia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,06	0,00	0,14	0,45	0,17	0,04	0,01	0,00	0,00	1,36	0,72	0,00	0,00	0,03	2,98
Líbano	0,00	0,00	0,13	0,15	0,00	0,00	8,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,26	0,00	0,00	0,00	0,00	10,64
Marrocos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7,65	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7,68
Síria	0,34	0,00	0,00	0,00	0,00	0,10	0,00	5,19	0,00	0,26	0,00	0,00	0,05	1,88	0,00	0,00	0,00	0,00	7,83
Tunísia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,65	0,00	0,00	0,07	0,02	0,05	0,79
Total Geral	0,34	0,00	0,14	0,58	2,33	7,82	8,31	6,43	12,04	0,32	0,02	5,50	0,74	6,60	0,73	2,08	4,92	15,76	74,66

QUADRO 4b

Repartição em função do número de projectos

(Número de projectos)

	Ano da autorização																		Total
	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	
Argélia	0	0	1	0	0	1	0	0	6	0	0	1	1	0	0	1	0	2	13
Egipto	1	0	0	1	1	2	1	1	1	1	1	3	0	2	1	3	1	3	23
Jordânia	0	1	0	0	1	0	2	4	2	1	1	0	0	1	1	0	0	1	15
Líbano	0	0	1	2	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	7
Marrocos	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	3
Síria	1	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	6
Tunísia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	2	2	2	9
Total Geral	2	1	2	3	2	5	5	6	9	3	2	4	5	7	2	6	4	8	76

Fonte: Dados SINCOM da Comissão.

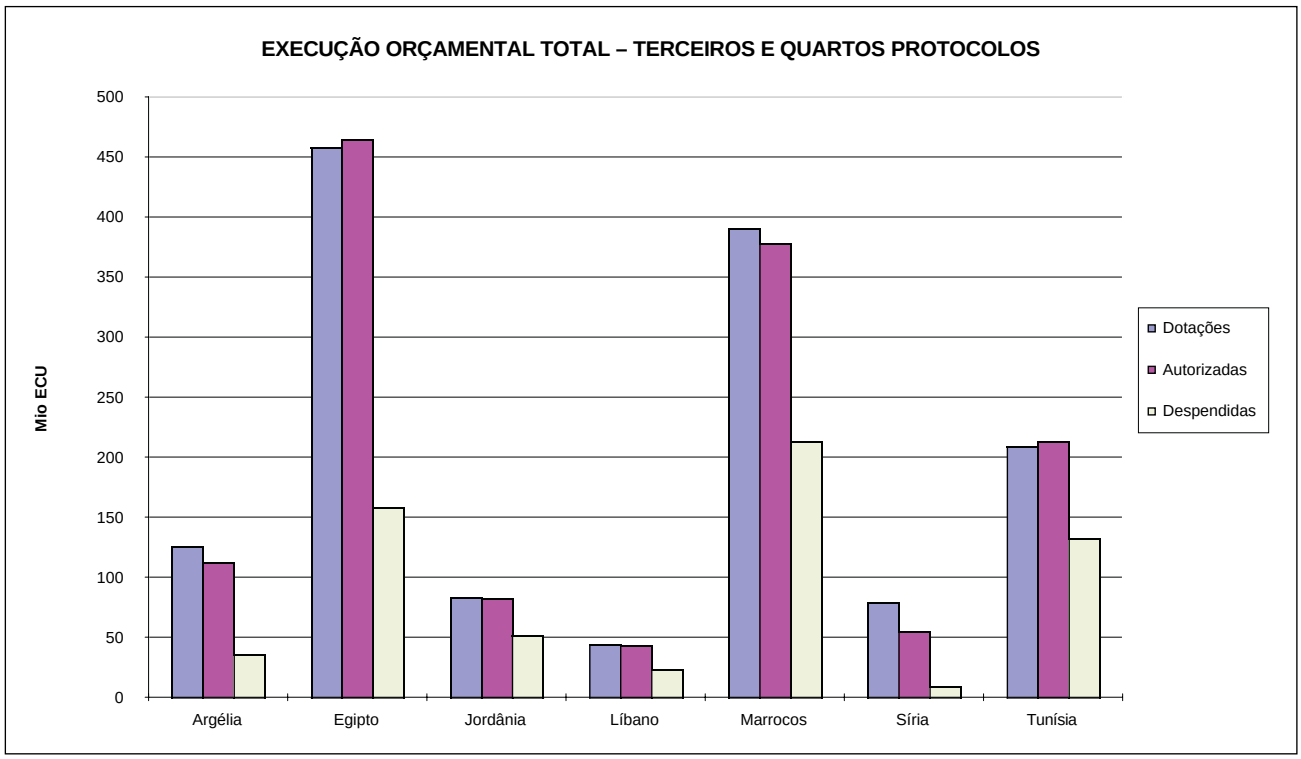
20. O *quadro 5* apresenta uma repartição por ano e por país do consumo das dotações de autorização e de pagamento, relativamente ao terceiro e quarto protocolos. Até 31 de Dezembro de 1996 foram autorizados 605,4 milhões de ecus, ou seja 98 % das dotações abertas no âmbito dos terceiros protocolos, mas apenas foram pagos 72 %. O nível de consumo das dotações previstas na última série de protocolos situa-se naturalmente a um nível inferior, com 714,5 milhões de ecus, ou seja 92 % para as autorizações, mas apenas 23 % para os pagamentos. Quanto a estes últimos, os pagamentos efectuados correspondem essencialmente ao financiamento de operações de acompanhamento das medidas de ajustamento estrutural.

QUADRO 5

EXECUÇÃO ORÇAMENTAL EM 31.12.1996

(Mio Ecu)

	3º Protocolo				4º Protocolo			
	Dotações	Autorizadas	Anuladas	Despendidas	Dotações	Autorizadas	Anuladas	Despendidas
1988		95,3	**15 %**	10,8 **2 %**				
1989		175,8	**29 %**	4,9 **1 %**				
1990		168,4	**27 %**	38,9 **6 %**				
1991		54,6	**9 %**	77,0 **13 %**		—		—
1992		69,5	**11 %**	78,7 **13 %**		74,2	**10 %**	5,0 **1 %**
1993		24,4	**4 %**	71,0 **12 %**		164,5	**21 %**	68,9 **9 %**
1994		15,8	2,1 **2 %**	72,2 **12 %**		219,5	**28 %**	32,2 **4 %**
1995		9,4	3,1 **1 %**	51,5 **8 %**		209,1	**27 %**	38,7 **5 %**
1996		16,8	19,4 **0 %**	38,5 **6 %**		50,8	3,6 **6 %**	36,7 **5 %**
Total	**615,0**	**630,0**	**24,6**	**98 %** **443,5**	**72 %**	**775,0**	**718,1**	**3,6** **92 %** **181,5**	**23 %**
Argélia	56,0	60,1	7,5	**94 %** 20,3	**36 %**	70,0	52,0	—	**74 %** 15,9	**23 %**
Egipto	200,0	213,1	13,2	**100 %** 133,0	**67 %**	258,0	251,2	0,6	**97 %** 25,2	**10 %**
Jordânia	37,0	37,6	0,8	**99 %** 29,6	**80 %**	46,0	44,9	0,0	**98 %** 22,1	**48 %**
Líbano	20,0	20,3	0,7	**98 %** 17,4	**87 %**	24,0	23,2	—	**97 %** 6,2	**26 %**
Marrocos	173,0	171,8	—	**99 %** 154,7	**89 %**	218,0	206,2	—	**95 %** 58,6	**27 %**
Síria	36,0	32,1	—	**89 %** 8,4	**23 %**	43,0	22,9	—	**53 %** 1,0	**2 %**
Tunísia	93,0	95,0	2,4	**100 %** 80,1	**86 %**	116,0	117,7	3,0	**99 %** 52,6	**45 %**



Observações: no que se refere às autorizações, a segunda coluna represente as anulações que, segundo as regras constantes dos Protocolos, continuam disponíveis para posterior utilização.

Fonte: Dados SINCOM da comissão.

Apresentação orçamental

21. As dotações orçamentais abertas na rubrica B7-4051 abrangem não apenas os montantes fixados nos terceiros e quartos protocolos, mas igualmente as dotações extraprotocolares abertas no âmbito dos programas de apoio ao ajustamento estrutural a que os quartos protocolos fazem referência. Para maior clareza do orçamento e da sua execução, teria sido preferível aplicar com mais rigor o princípio da especialidade das dotações e inscrever em rubricas orçamentais diferentes os montantes correspondentes aos protocolos e os relativos às medidas de acompanhamento do ajustamento estrutural financiadas de modo extraprotocolar.

Legalidade comunitária

22. O Tribunal afirmou no seu relatório especial nº 3/91 que o Regulamento (CEE) nº 3973/86 do Conselho ([8]) apenas se referia explicitamente nos seus considerandos aos segundo protocolos. A Comissão, nas suas respostas, reconheceu a pertinência dessa observação. O Tribunal constata que o Regulamento (CEE) nº 1762/92, relativo à aplicação dos protocolos de cooperação financeira e técnica celebrados pela Comunidade com os PTM, apenas foi adoptado pelo Conselho em 29 de Junho de 1992. Dado que o Regulamento (CEE) nº 3973/86 não foi objecto de uma decisão de prorrogação por parte dessa instituição, a terceira série de protocolos foi, portanto, realizada sem base legal.

23. Esta situação teve consequências para os procedimentos de decisão relativos às bonificações de juros previstas pelos terceiros protocolos. No seu parecer nº 2/86 ([9]), o Tribunal indicou que o procedimento adoptado na proposta de regulamento financeiro de 1986 não era satisfatório e que era necessário «salvaguardar as prerrogativas da autoridade competente para executar o orçamento», conferindo à Comissão o poder de decidir ou não atribuir uma bonificação a um empréstimo concedido pelo BEI. Esta observação não foi tomada em consideração quando da adopção do Regulamento (CEE) nº 3973/86. Contudo, o Regulamento (CEE) nº 1762/92 leva-a em conta. Se tivessem sido tomadas medidas para assegurar uma base legal adequada para a realização dos terceiros protocolos, o poder de a Comissão decidir ou não conceder uma bonificação de juros a um empréstimo poderia ter sido correctamente definido em 1988 num regulamento. Assim sendo, as regras de decisão que não eram satisfatórias aplicaram-se durante mais quatro anos.

24. Contrariamente ao Regulamento nº 3973/86, cuja adopção se efectuou segundo o procedimento fixado pelo artigo 209º do Tratado CE, que exige um parecer prévio do Tribunal de Contas, o de 1992, embora de natureza idêntica, não foi adoptado segundo esse procedimento. Do mesmo modo, a adopção do Regulamento (CE) nº 1488/96 do Conselho (MEDA) também não seguiu o procedimento previsto no artigo 209º do Tratado CE. Quando um regulamento se pronuncia sobre as modalidades de execução orçamental, a sua natureza financeira poderá justificar um pedido de parecer do Tribunal antes da sua adopção ([10]).

Conclusões sobre o sistema dos protocolos

25. As observações do Tribunal relativas ao sistema dos protocolos contidas no relatório especial nº 3/91 continuam, na sua maior parte, a ser actuais, nomeadamente:

a) lentidão no processo de negociação e de celebração dos protocolos;

b) ausência de um procedimento de encerramento dos protocolos e, por consequência, realização simultânea de quatro séries de protocolos;

c) consequências negativas do quadro rígido dos protocolos, com um pacote fixo e garantido para cada país beneficiário.

26. Os objectivos constantes dos terceiros e quartos protocolos são mais precisos que os dos dois primeiros protocolos, estando neles definida a natureza dos projectos ou acções que podem ser financiados. Os planos indicativos elaborados no âmbito da realização dos terceiros e quartos protocolos permitiram uma melhor tomada em consideração das prioridades suscitadas pelos PTM na sua planificação nacional.

27. Apesar dos melhoramentos introduzidos pelos terceiros e quartos protocolos, a incapacidade de a maior parte dos PTM absorverem os montantes financeiros em prazos razoáveis levou o legislador europeu a adoptar uma metodologia mais flexível com o regulamento MEDA. No novo sistema, ao contrário do dos protocolos, os PTM não dispõem de um volume de ajuda garantida mas celebram com a Comunidade programas indicativos trienais baseados na sua respectiva capacidade para absorverem as dotações e que não contêm qualquer compromisso financeiro específico ([11]).

28. No que se refere às disposições jurídicas dos protocolos, os terceiros protocolos foram executados na ausência de uma base legal suficiente, tendo os Regulamentos (CEE) nº 1762/92 e (CE) nº 1488/96 do Conselho sido adoptados sem que o legislador tenha solicitado, em

([8]) Ver JO L 370 de 30.12.1986.
([9]) Ver JO C 302 de 27.11.1986.
([10]) Ver o relatório anual do Tribunal relativo ao exercício de 1993, especialmente os pontos 13.19 e seguintes (JO C 327 de 24.11.1994).
([11]) Nos termos do nº 2 do artigo 105º do Regulamento Financeiro, os protocolos são acordos preferenciais, ao passo que o regulamento MEDA cobre ajudas concedidas de modo autónomo.

conformidade com o artigo 209º do Tratado CE, um parecer prévio ao Tribunal de Contas.

OPERAÇÕES GERIDAS DIRECTAMENTE PELA COMISSÃO

29. Esta parte do relatório apresenta as principais constatações relativas aos instrumentos e recursos de que a Comissão se serve para gerir e controlar os projectos. As deficiências assinaladas contribuem para explicar determinados problemas e determinadas dificuldades encontrados quando da realização dos projectos, tanto a nível da Comissão como da gestão local do projecto.

Instrumentos de gestão e de acompanhamento

Convenções de financiamento

30. No âmbito das operações analisadas pelo Tribunal, a convenção de financiamento (CF) é o documento de base para a realização dos projectos [12] . Formaliza a conclusão da fase preparatória, sendo a sua importância determinada pelos pontos seguintes:

a) no plano jurídico, a convenção constitui um acto que fixa de maneira vinculativa as obrigações das partes signatárias;

b) como instrumento de gestão, a convenção define, entre outros aspectos, os objectivos a atingir e as estruturas responsáveis pela gestão do projecto, descreve as modalidades de execução e determina as do acompanhamento das operações e da avaliação dos resultados;

c) no plano financeiro, a convenção aprova o pacote financeiro do projecto, especificando as dotações concedidas a cada uma das rubricas de despesas identificadas.

31. Nos seus relatórios anteriores, o Tribunal assinalou as deficiências consideráveis das convenções de financiamento elaboradas pela Comissão [13], deficiências que foram confirmadas quando do presente inquérito. A análise destas convenções mostrou, na realidade, que na sua maioria:

a) nem o objectivo geral, nem os objectivos específicos que o projecto propõe atingir são claramente definidos ou quantificados. A relação entre os meios planeados e os resultados esperados também não é suficientemente definida. A apreciação que se possa efectuar posteriormente sobre o seu êxito torna-se, portanto, mais difícil;

b) a estrutura dos organismos de gestão, com a definição das diferentes funções e responsabilidades, incluindo as da assistência técnica, é descrita de maneira demasiado sucinta [14]. Essa deficiência pode provocar conflitos posteriores entre os diferentes responsáveis [15]; por outro lado, as convenções não são suficientemente específicas no que se refere à obrigação de os gestores apresentarem os planos de trabalho e orçamentos anuais, bem como os relatórios de execução;

c) as convenções analisadas não incluíam sistematicamente a obrigação de efectuar avaliações em curso de execução, auditorias externas regulares e avaliações ex-post;

d) com demasiada frequência, estes textos não permitiam distinguir a contribuição financeira dos meios humanos e materiais que as autoridades dos países beneficiários se comprometiam a colocar à disposição dos projectos.

32. Para completar as possibilidades habituais de arbitragem, as convenções de financiamento deverão conter, na opinião do Tribunal, uma cláusula prevendo as consequências no caso de incumprimento dos seus compromissos por uma ou outra das partes signatárias.

33. A Comissão deu início em 1992 à introdução do método dito da gestão dos ciclos dos projectos («Project Cycle Management»). Esta metodologia deverá permitir um melhor controlo da gestão de cada etapa de um projecto desde a fase preparatória até à avaliação ex-post. Não foi, contudo, seguida para os projectos dos terceiros protocolos por ter sido introduzida após a sua preparação. Também não foi utilizada de maneira sistemática para os projectos financiados no âmbito dos quartos protocolos.

---

[12] No âmbito dos protocolos, a maioria dos projectos é realizada a coberto de uma convenção de financiamento celebrada com as autoridades nacionais do país beneficiário. Em determinados casos, nomeadamente no dos projectos de montante inferior a 1 milhão de ecus, é suficiente um contrato.

[13] Relatório anual relativo ao exercício de 1991, pontos 15.28 e seguintes (JO C 330 de 15.12.1992) para os projectos na Ásia e na América Latina. Os pontos 5.20-5.32 do relatório especial nº 3/91 identificam problemas semelhantes para os projectos nos países mediterrânicos durante os primeiros e segundos protocolos (JO C 252 de 26.9.1991). Ponto 5.23 do relatório especial nº 3/97 relativo ao sistema descentralizado de execução do programa PHARE (período de 1990-1995) (JO C 175 de 9.6.1997).

[14] Os mesmos problemas já foram assinalados pelo Tribunal no contexto do programa PHARE [ver relatório especial nº 3/97 relativo ao sistema descentralizado de execução do programa PHARE (período de 1990-1995) (JO C 175 de 9.6.1997), ponto 3.14].

[15] Projecto de geologia económica, Jordânia; Projecto de cooperação científica e tecnológica, Jordânia.

Informática

34. No seu relatório especial nº 3/91, o Tribunal colocou em evidência a falta de um sistema apropriado para a contabilidade e gestão dos protocolos ([16]). A situação praticamente não melhorou desde essa altura. Em primeiro lugar, as ligações entre as contas financeiras da Comissão [SINCOM, OLAS-Orçamento ([17])] e a aplicação RAP, desenvolvida pela própria DG IB para os dados relativos aos projectos e à sua gestão financeira no âmbito dos protocolos, não são suficientes. Em segundo lugar, a aplicação RAP apresenta determinado número de imperfeições que reduzem o seu interesse como instrumento de gestão e de controlo. Entre as deficiências a nível da concepção contam-se dificuldades no acompanhamento contabilístico dos projectos expressos em várias moedas e, quando um mesmo projecto é financiado por mais que um protocolo, a necessidade de contabilizar separadamente cada uma das suas componentes financeiras.

35. A nível prático, a ausência de conexões automáticas entre os sistemas de contabilidade financeira e a aplicação RAP significa que não é possível actualizar rapidamente a base de dados RAP. A utilização feita do sistema e, portanto, a quantidade e qualidade dos dados registados por cada delegação são muito variáveis. As deficiências do sistema e, portanto, o seu interesse limitado como instrumento de gestão foram confirmados pelos utilizadores das delegações.

36. Consequentemente, a capacidade de supervisão e de gestão da Comissão, em especial nas delegações, é reduzida. Um novo sistema, MIS ([18]), deverá fornecer aos serviços um instrumento potente para a supervisão e controlo dos projectos, mas apenas foi instalado, em versão simplificada, em 1997 ([19]) ([20]).

Organização e meios dos serviços

37. A preparação, realização e acompanhamento dos projectos financiados no âmbito dos protocolos são da competência das unidades geográficas e da unidade técnica da Direcção Mediterrâneo, bem como da unidade financeira da DG IB. As delegações abertas pela Comissão nos PTM beneficiários são igualmente parte activa dessa gestão.

38. A divisão de tarefas entre as unidades geográficas e a unidade técnica na Direcção Mediterrâneo não é descrita em qualquer documento interno ([21]), variando na realidade de um projecto para outro. Se tal abordagem por um lado favorece determinada flexibilidade, por outra gera igualmente incertezas quanto às respectivas responsabilidades das diferentes unidades na gestão dos projectos.

39. A repartição de tarefas entre os serviços centrais da Comissão e as delegações é descrita num documento interno da DG IB de Julho de 1992 ([21]). Em substância, este texto confere aos primeiros os poderes de decisão, ao passo que as segundas ficam com um papel de consultoria sobre as políticas a seguir e a selecção dos projectos. As delegações podem igualmente, com base nas instruções dadas pela sede, negociar com as autoridades locais as modalidades de realização dos projectos. A lógica deste documento é muito centralizadora pois reserva aos serviços centrais o poder de decisão. Na realidade, os controlos efectuados mostraram que as delegações aceitam frequentemente alterações, por vezes consideráveis, dos termos das CF (ver pontos 72 a 80). Além disso, estas alterações verificam-se frequentemente sem que qualquer vestígio escrito e fundamentado permita verificar a sua justificação. Apesar de as delegações serem, na realidade, as mais bem colocadas para apreciar a pertinência de um pedido de alteração apresentado pelos gestores dos projectos, na situação actual nenhum texto lhes concede poder de decisão para esse efeito. As autoridades signatárias de um texto são as únicas habilitadas a alterá-lo, a menos que deleguem essa competência. Compete, portanto, à Comissão tomar uma decisão que reconheça às delegações tal poder, sob reserva de uma justificação escrita que permita ao Comissário responsável controlar as decisões tomadas.

([16]) Pontos 4.1-4.11.

([17]) OLAS-Orçamento é uma aplicação gerida pela DG VIII, que extrai e agrupa os dados SINCOM relativos aos pagamentos de diferentes anos por autorização. Desde Janeiro de 1996, a DG VIII deixou de elaborar listas e relatórios destinados à DG IB. OLAS significa «On-Line Accounting System».

([18]) Management Information System.

([19]) Relatório anual relativo ao exercício de 1996, pontos 13.22-13.28 (JO C 348 de 18.11.1997).

([20]) O Tribunal assinalou igualmente deficiências consideráveis e semelhantes nos sistemas informáticos utilizados para a gestão do programa PHARE [ver relatório especial nº 3/97 relativo ao sistema descentralizado de execução do programa PHARE (período de 1990-1955), pontos 4.24-4.28 (JO C 175 de 9.6.1997)].

([21]) Um documento interno da DG IB de Julho de 1992 elabora as responsabilidades respectivas das delegações e da sede no que se refere à gestão e acompanhamento da ajuda ao desenvolvimento e à cooperação económica. Este documento refere-se explicitamente à situação do programa na Ásia e, em menor medida, na América Latina. Prevê uma versão alterada que reflectiria os aspectos específicos da cooperação com os países mediterrânicos, mas a Comissão ainda não forneceu essa versão ao Tribunal.

40. Por outro lado, as delegações devem fazer face cada vez mais a um aumento sensível do seu volume de trabalho, o que se fica a dever ao aumento do seu papel político, ao desenvolvimento da sua acção económica e comercial, bem como à sua missão de representação e de informação.

41. No estado actual dos recursos disponíveis, tanto em número como em relação ao perfil dos agentes, as delegações apenas podem aceitar essa sobrecarga de trabalho em detrimento das tarefas relacionadas com a cooperação financeira e técnica.

42. A Comissão efectuou uma reflexão de fundo sobre o desenvolvimento e gestão dos seus serviços externos, que a levou a aprovar em 8 de Abril de 1997 uma comunicação sobre essa matéria. O texto manifesta simultaneamente a vontade de aumentar os recursos humanos e a de melhorar os métodos de trabalho, a fim de os utilizar da melhor maneira. Este documento, que denota uma tomada de consciência da necessidade de descentralização e reconhece que muito está por fazer para remediar os inconvenientes constatados, deverá ser completado por uma definição das competências a atribuir às delegações e das suas modalidades de execução ([22]).

Consequências para a realização dos projectos

43. Os controlos do Tribunal revelaram a existência de múltiplos atrasos na realização dos projectos, bem como de um controlo insuficiente da gestão financeira e do acompanhamento dos projectos. Foram igualmente constatadas alterações consideráveis dos termos das CF mediante simples aceitação pelas delegações ou serviços centrais.

Calendário da realização dos projectos

44. Como mostra o *quadro 6* em relação a seis dos 16 projectos controlados, os prazos necessários para a assinatura da CF, após a decisão ter sido tomada pela Comissão, foram superiores a 10 meses, tendo atingido em cinco casos um ano ou mais. Além disso, em vários projectos foi necessário um ano ou mesmo ano e meio suplementar para a selecção da assistência técnica e/ou o envio dos fornecimentos para o local, devido à crescente dificuldade de os serviços da Comissão organizarem, em prazos razoáveis, os procedimentos dos contratos públicos.

QUADRO 6

PRAZOS DE ASSINATURA DAS CONVENÇÕES DE FINANCIAMENTO

Beneficiário	EGIPTO			
Designação	Projecto de tratamento de águas residuais de Helwan — Phase II	Projecto regional do vale do Nilo	Programa de desenvolvimento do sector alimentar	Parque Nacional de Ras Mohammed
Decisão de financiamento	19.12.1988	9.3.1989	2.4.1990	4.10.1991
CF assinada em	3.5.1989	16.10.1989	16.7.1990	28.4.1992
Lapso de tempo	5 meses	7 meses	3 meses	6 meses

Beneficiário	JORDÂNIA			
Designação	Projecto Nacional de cartografia e planeamento geográfico	Projecto de geologia económica	Investigação das águas suberrâneas nas bacias de Hammad e Sirhan	Projecto de cooperação científica e tecnológica
Decisão de financiamento		23.3.1989	5.12.1990	5.12.1991
CF assinada em	18.4.1989	23.4.1990	21.10.1991	29.9.1992
Lapso de tempo		13 meses	11 meses	10 meses

([22]) O Tribunal identificou problemas semelhantes de repartição de competências entre a sede em Bruxelas e as delegações e a capacidade destas últimas, no contexto do programa PHARE [ver relatório especial nº 3/97 relativo ao sistema descentralizado de execução do programa PHARE (período de 1990-1955), pontos 2.16, 2.19-2.22 e 5.24 (JO C 175 de 9.6.1997)].

Beneficiário	MARROCOS			
Designação	Fundo de Desenvolvimento Agrícola (FDA)	Contribuição para o reforço da estrutura do ensino tecnológico e científico em Marrocos	Contribuição para o reforço das estruturas de formação nos sectores dos têxteis e do cabedal	Reabilitação e protecção dos perímetros das zonas sinistradas de Ouarzazate e La Moulouya
Decisão de financiamento	2.6.1989	24.10.1989	6.7.1990	2.7.1990
CF assinada em	13.2.1990	26.10.1990	15.7.1991	30.7.1991
Lapso de tempo	8 meses	12 meses	12 meses	13 meses

Beneficiário	TUNÍSIA			
Designação	Desenvolvimento agrícola do Sudoeste de Kef	Criação de um palmeiral em Rijm Maatoug	Operação de crédito em benefício das pequenas e médias explorações agrícolas na Tunísia	Mobilização dos recursos hidrológicos no distrito de Kasserine
Decisão de financiamento	30.6.1988	27.6.1989	5.12.1990	9.7.1991
CF assinada em	9.7.1988	11.8.1989	29.4.1991	30.9.1991
Lapso de tempo	1 mês	1,5 meses	5 meses	3 meses

Fonte: Tribunal de Contas.

45. Embora factores externos — por exemplo a crise do Golfo — possam explicar uma parte dos atrasos, estes devem-se essencialmente às dificuldades de a Comissão gerir convenientemente as etapas necessárias ao arranque de numerosos projectos.

46. Os controlos efectuados demonstram que as causas mais frequentes desses atrasos são a má qualidade da CF e o insuficiente controlo dos procedimentos dos contratos públicos. Por exemplo, um projecto relativo a operações de crédito em benefício das pequenas e médias explorações agrícolas na Tunísia *(SEM/O3/212/015)* iniciou-se com dois anos de atraso devido às imprecisões da CF em relação aos procedimentos de desbloqueamento dos fundos, à taxa de câmbio a utilizar quando da constituição dos fundos de contrapartida ou ainda às modalidades de intervenção do gestor orçamental nacional e às condições de utilização das contas bancárias e dos juros vencidos. Do mesmo modo, dois projectos na Jordânia sofreram atrasos semelhantes: devido aos prazos necessários para a Comissão elaborar os contratos de assistência técnica, no caso do projecto de geologia económica *(SEM/03/628/013)*, e para se dotar dos equipamentos de laboratório necessários à realização do projecto de cooperação científica e tecnológica *(SEM/03/628/033A)*.

47. Estes atrasos no arranque dos projectos pesaram nos seus custos, afectando por vezes os seus resultados. De uma maneira geral, implicaram que se ultrapassasse a data de execução das convenções de financiamento para o conjunto dos 16 projectos da amostra.

48. Assim, a evolução dos custos de construção traduziu-se em Marrocos por um aumento do custo global de 58,6 milhões de ecus para 64 milhões de ecus no caso de um projecto referente ao reforço das estruturas do ensino *(SEM/03/204/006)* e por uma realização muito parcial dos trabalhos inicialmente previstos no caso de um projecto de reabilitação e protecção dos perímetros das zonas de Ouarzazate e de La Moulouya *(SEM/03/204/013)*.

49. Por outro lado, no âmbito da realização do projecto sobre o reforço das estruturas de formação nos sectores dos têxteis e do cabedal em Marrocos *(SEM/03/204/012)*, 28 contratos, num montante acumulado de 2,94 milhões de ecus, apenas foram assinados após a data-limite de execução da convenção de financiamento, o que, na ausência de uma cláusula adicional à CF que prolongasse esse prazo, é irregular.

Gestão financeira e acompanhamento dos projectos

50. Os trabalhos efectuados evidenciaram um conhecimento parcial da situação dos projectos, insuficiências no acompanhamento das contas dos pagadores delegados e uma gestão financeira muitas vezes insuficiente.

Conhecimento da situação dos projectos

51. Os projectos são, nos termos das CF, geralmente co-financiados pela Comissão e pelos países beneficiários. Os trabalhos do Tribunal mostraram que, em relação a 12 dos 16 projectos da amostra, a Comissão não possuía qualquer dado relativo ao pagamento e à utilização da contribuição nacional. À excepção notável do projecto Rjim Maatoug na Tunísia *(SEM/03/212/010)*, os únicos casos em relação aos quais a Comissão dispunha dos dados necessários apenas se referiam a projectos cujo co-financiamento local provinha de fundos de contrapartida.

52. Os projectos cuja realização é acompanhada pelas administrações estatais dos PTM e/ou por importantes estabelecimentos financeiros são aqueles cujo acompanhamento por parte da Comissão é geralmente mais deficiente. Esta deficiência é acentuada no caso do financiamento de grande número de operações relativas às atribuições individuais de subvenções ou de empréstimos. Três projectos da amostra inseriam-se nessa categoria: o projecto referente às operações de créditos em benefício das pequenas e médias explorações agrícolas na Tunísia *(SEM/03/212/015)*, o projecto relativo ao reforço das estruturas do ensino em Marrocos *(SEM/03/204/006)* e o Fundo de Desenvolvimento Agrícola (FDA) em Marrocos *(SEM/03/204/002)*.

53. Para o último projecto citado, a Comissão não dispunha por ocasião do controlo de qualquer informação sobre a utilização da última fracção de 10 milhões de ecus da sua contribuição financeira. Os relatórios enviados pelos gestores continham, além disso, anomalias que os serviços da Comissão não puderam detectar, por esses relatórios não terem sido explorados. Essas anomalias explicam-se por uma alteração do sistema de imputação contabilística das operações, que permitiu imputar à CF reembolsos de compras efectuadas pelos beneficiários anteriormente à sua assinatura.

Gestão administrativa e financeira

Acompanhamento das contas dos pagadores delegados

54. O exame das contas dos pagadores delegados mostrou que, em dois dos quatro países visitados no âmbito do inquérito, não fora efectuada qualquer reconciliação bancária, existindo transacções a aguardar regularização desde 1989. Em um destes países, a regularização apenas teve lugar quando da visita do Tribunal, após um trabalho de investigação conjunto dos seus auditores e dos agentes da delegação.

Selecção da assistência técnica

55. Não contando com os problemas relacionados com a dificuldade de a Comissão gerir os procedimentos de selecção da assistência técnica em prazos razoáveis, o Tribunal assinalou três projectos em relação aos quais as modalidades de selecção dessa assistência técnica são contestáveis.

56. No caso do projecto referente ao reforço das estruturas do ensino técnico em Marrocos *(SEM/03/204/006)*, a Comissão atribuiu o acompanhamento da execução ao consultor que efectuara a sua identificação e preparação. Confiou igualmente a assistência técnica para a realização do projecto Rjim Maatoug *(SEM/03/212/010)* ao consultor ao qual já confiara o estudo de viabilidade.

57. Este último projecto é co-financiado pela Comissão, pela Itália e pelo Estado tunisino. A gestão da contribuição italiana foi assegurada pela Comissão em conformidade com o acordo-quadro celebrado entre a Comissão e a República Italiana em 1985. O artigo 2.10 da CF relativa a esse projecto designa nomeadamente o consultor ao qual o contrato deve ser atribuído por ajuste directo. Tal procedimento, previsto pelo acordo-quadro, apenas é, no entanto, possível quando se revela oportuno. Nos termos do referido texto, essa oportunidade deve ser apreciada tendo em conta os princípios de custos e de necessidade urgente e desde que tenha sido objecto de análise por parte dos serviços competentes da Comissão. Os processos da Comissão não contêm qualquer indicação que demonstre que os seus serviços tenham procedido a tal análise.

Gestão da tesouraria

58. Em Novembro de 1995, por ocasião do controlo do Tribunal, dos 33,7 milhões de ecus pagos pela Comissão em benefício da componente crédito do projecto relativo ao programa de desenvolvimento do sector alimentar *(SEM/03/220/020A)* desde o seu início, 9,3 milhões de ecus estavam ainda por utilizar. Nessa mesma data, o montante dos reembolsos de capital e juros dos empréstimos elevava-se respectivamente ao equivalente de 14,7 milhões e 1,6 milhões de ecus. A tesouraria disponível elevava-se, portanto, a 25,6 milhões de ecus, ou seja 54 % do financiamento inicial. A Comissão deveria ter procedido ao pagamento dos fundos na base de uma

análise real das necessidades de tesouraria relacionadas com o projecto ([23]).

59. Além disso, quanto a este mesmo projecto, o sistema aplicado previa que o fundo para adiantamentos fosse alimentado com base num adiantamento de 50 % das necessidades anuais. Devido a uma sobreavaliação dos custos nos planos de trabalho, os adiantamentos pagos excederam as necessidades do projecto. O saldo não utilizado no extracto contabilístico do final do ano elevava-se a 0,8 milhões de ecus em 1993, atingindo 2,8 milhões de ecus no final do exercício seguinte. Em 1995, o saldo disponível na conta do fundo para adiantamentos ainda se elevava a 1,2 milhões de ecus.

60. Foram pagos 13,8 milhões de dinares tunisinos (DT), ou seja 1,19 milhões de ecus, em 27 de Dezembro de 1991 ao banco tunisino responsável pela gestão dos empréstimos no âmbito de um projecto para créditos agrícolas *(SEM/03/212/015)* relativo a operações de crédito em benefício das pequenas e médias explorações agrícolas, quando essa linha de crédito apenas foi mobilizada a partir do mês de Outubro de 1992. Os juros vencidos pelos montantes depositados nas contas do projecto entre Outubro de 1992 e 21 de Novembro de 1994, data em que os fundos do projecto se esgotaram, elevavam-se a 13,5 milhões de DT, ou seja 1,1 milhões de ecus. A Comissão apenas tomou conhecimento da existência deste montante por ocasião do controlo do Tribunal.

Tomada em consideração de despesas inelegíveis

61. Foram evidenciados três casos de despesas inelegíveis por ocasião dos controlos, quer por as operações pagas pela Comissão terem sido realizadas anteriormente à assinatura da CF, quer por não serem total ou parcialmente imputáveis à contribuição comunitária.

62. Desse modo, operações realizadas anteriormente à assinatura da CF foram, contudo, pagas pela Comissão no âmbito de um projecto em Marrocos, que cobria uma ajuda à formação nos sectores dos têxteis e do cabedal *(SEM/03/204/012)*, em relação ao qual o montante das operações indevidamente pagas é avaliado, na sequência dos controlos, em 212 000 ecus.

63. Igualmente no Egipto, dois pagamentos num montante total de 705 010 ecus foram imputados em 1991 às contas do projecto relativo ao programa de desenvolvimento do sector alimentar *(SEM/03/220/020A)* em relação a actividades que não estavam previstas e cujo custo deveria ter sido suportado pelos fundos de contrapartida constituídos a partir da ajuda alimentar.

64. Ainda no Egipto, o organismo responsável pela gestão do projecto regional do vale do Nilo *(SEM/03/220/008A)* facturou à Comissão 50 % da totalidade das suas despesas administrativas quando geria simultaneamente cinco outros projectos financiados por outros provedores de fundos internacionais. Não foi apresentado aos auditores do Tribunal qualquer documento justificando a facturação de uma percentagem igualmente considerável à Comissão. A delegação não estava consciente desta situação. Os serviços da Comissão deveriam efectuar um trabalho complementar de controlo a fim de determinar os montantes indevidamente pagos.

Prazos de pagamento

65. No caso do projecto Rjim Maatoug *(SEM/03/212/010)* em benefício da Tunísia, os excessivos atrasos no pagamento dos honorários da assistência técnica deram origem a 41 732 ecus de juros de mora.

66. Do mesmo modo, a Comissão teve de pagar 40 000 ecus de juros de mora ao projecto de investigação das águas subterrâneas em Azzraq *(SEM/03/628/006)*, em virtude de atrasos de pagamento devidos à aplicação de uma taxa de câmbio incorrecta ([24]).

67. O co-contratante do projecto de geologia económica *(SEM/03/628/013)* apresentou um pedido de pagamento de juros devido a um pagamento tardio. Por ocasião da missão de auditoria do Tribunal, uma factura estava por pagar há mais de dois anos. Nenhuma acção fora levada a cabo, nem pela Comissão nem pelo Instituto dos Recursos Naturais da Jordânia, no sentido de resolver estas questões.

68. A análise dos prazos necessários para o pagamento das operações relativas à realização do projecto de formação nos sectores do cabedal e dos têxteis em Marrocos *(SEM/03/204/012)* revelou que, em quatro casos, estes atingiram de 121 a 221 dias.

Avaliação e auditorias externas

69. Três dos projectos controlados na Jordânia não foram objecto de avaliação externa por esta não se encontrar prevista nas CF. No que se refere ao quarto, a avaliação em curso de execução foi realizada demasiado

([23]) Ver relatório anual relativo ao exercício de 1996, ponto 13.37 (JO C 348 de 18.11.1997).

([24]) Este projecto não fazia parte da amostra. A questão foi, no entanto, identificada por ocasião da missão à Jordânia, onde se procedeu à análise do conjunto dos projectos financiados em benefício deste país.

tarde para que os responsáveis pelo projecto pudessem tomar em conta os seus resultados antes do final dos trabalhos.

70. O projecto relativo ao reforço das estruturas do ensino tecnológico e científico em Marrocos *(SEM/03/204/006)* não foi objecto de qualquer avaliação ou auditoria externa. A CF não continha, aliás, qualquer obrigação a este respeito.

71. Sobre este último ponto, o Tribunal observou que a Comissão apresenta ultimamente a tendência para incluir no texto das CF a obrigação de se submeter a auditorias externas. Deverá, no entanto, fixar objectivos suficientemente precisos para estas auditorias e melhorar o seu acompanhamento para delas tirar melhor proveito, evitando situações como as verificadas no caso do projecto regional do vale do Nilo *(SEM/03/220/008A)*. Apesar de uma auditoria anual durante os cinco anos de realização, a facturação excessiva dos custos administrativos (ver ponto 64) pela assistência técnica nunca foi identificada.

Alterações das decisões iniciais

72. A análise dos processos mostrou que as delegações, as unidades de gestão ou até a assistência técnica aceitaram alterações consideráveis, ou transferências de dotações de uma rubrica orçamental para outra, sem que a Comissão tenha conferido a essas diferentes entidades os poderes para o fazer. Além disso, estas alterações verificaram-se sem terem sido objecto de justificação escrita, o que teria permitido verificar o seu fundamento.

Alterações consideráveis

73. No âmbito do projecto relativo a operações de crédito em benefício das pequenas e médias explorações agrícolas na Tunísia *(SEM/03/212/015)*, a natureza dos produtos importados, prevista na CF, não foi respeitada, tendo sido importados produtos de primeira necessidade de outro género, num montante de cerca de 11 milhões de ecus. A delegação aceitou igualmente um aumento substancial das taxas de juro dos empréstimos a médio e longo prazos, que passaram de 7,5 e 8 % a 10 e 11 %. Esta última alteração aumentou consideravelmente a dívida dos agricultores, que muitos deles não conseguiram assumir (ver ponto 97).

74. Ainda na Tunísia, no âmbito do projecto de desenvolvimento agrícola do Sudoeste de Kef *(SEM/03/212/004)*, as competências em matéria de gestão atribuídas pela CF a um organismo dispondo de personalidade jurídica e de autonomia orçamental foram transferidas para uma administração desconcentrada que não dispõe de liberdade de colocação da liquidez financeira.

75. Em Marrocos, o projecto relativo ao Fundo de Desenvolvimento Agrícola *(SEM/03/204/002)*, em relação ao qual a Comissão pagou, no âmbito do terceiro protocolo, 30 milhões de ecus, deveria, nos termos da CF, ser objecto de uma auditoria por parte da Inspecção-Geral de Finanças de Marrocos, em relação a cada um dos três anos de realização. A delegação aceitou que essa inspecção fosse substituída por uma auditoria efectuada por um gabinete externo, que apenas parcialmente incidiu no período coberto pelo financiamento comunitário. Assim fazendo, a boa utilização de 10 milhões de ecus não foi controlada.

Autorização de transferências entre as rubricas

76. No âmbito da realização do projecto de ajuda à formação nos sectores dos têxteis e do cabedal em Marrocos *(SEM/03/204/012)*, a delegação decidiu um aumento de 37 % para a componente «complexo de formação», que assim passou de 1,09 milhões de ecus previstos na CF para 1,5 milhões de ecus.

77. Foram frequentemente autorizadas transferências de dotações entre as rubricas orçamentais da CF. No caso do projecto Rjim Maatoug *(SEM/03/212/010)*, as alterações constatadas incidiram igualmente sobre a origem dos fundos e sobre a aceitação de que fossem ultrapassados os limites autorizados para determinadas rubricas.

78. Finalmente, no que se refere ao projecto de tratamento de águas residuais de Helwan *(SEM/03/220/005A)* e, de uma maneira mais geral, ao conjunto dos projectos de infra-estruturas financiados em benefício do Egipto, a delegação imputou os pagamentos, enquanto existiam dotações disponíveis, à CF sem se preocupar com os montantes específicos previstos para cada uma das rubricas orçamentais abertas.

79. Estes exemplos mostram que os serviços de gestão têm demasiada tendência para apenas considerar o carácter vinculativo dos montantes inscritos na CF a nível do pacote global. A regra do carácter limitativo das dotações por rubrica de despesas é, pelo contrário, amplamente ignorada ([25]).

80. Além do seu carácter irregular, esta situação coloca em causa a afectação inicial das dotações que deveria cobrir as necessidades identificadas quando dos estudos preparatórios. A necessidade de alterar os montantes das

([25]) Ver igualmente o ponto 15.29 do relatório anual relativo ao exercício de 1991 (JO C 330 de 15.12.1992).

rubricas no orçamento de um projecto indica uma necessidade de alterar a sua realização. Trata-se, portanto, de uma decisão de gestão importante que apenas deverá poder ser tomada pelas autoridades devidamente habilitadas (ver ponto 39). Assim, as CF deverão especificar que qualquer alteração das decisões iniciais, como as referidas acima, deve ser justificada no pedido e ser objecto de uma aprovação pela autoridade competente.

Serviços prestados pela assistência técnica

81. A análise da amostra demonstrou uma boa qualidade de conjunto dos serviços prestados pela assistência técnica. Foram, contudo, assinaladas facturações excessivas de despesas inelegíveis (projecto regional do vale do Nilo — ver ponto 64), bem como atitudes abusivas (projecto de tratamento de águas residuais de Helwan — ver ponto 92). Por outro lado, tornam-se necessárias as observações que se encontram a seguir.

82. Em Marrocos, os serviços prestados pela assistência técnica para a realização da componente pedagógica e técnica do projecto relativo ao reforço das estruturas de ensino científico e técnico *(SEM/03/204/006)* foram julgadas insuficientes tanto pelo Ministério da Educação como pela Comissão.

83. Na Jordânia, no caso do projecto de geologia económica *(SEM/03/628/013)*, a assistência técnica, devido à sua incapacidade de trabalhar em estreita colaboração com as autoridades locais, não permitiu o reforço institucional que constituía um objectivo importante do projecto. Pelo contrário, a boa colaboração entre a assistência técnica e os responsáveis locais foi determinante para o êxito do projecto nacional de cartografia e planeamento geográfico *(SEM/03/628/005)*.

84. Por outro lado, constata-se que, quando a assistência técnica se substitui às autoridades competentes locais para a administração e gestão financeira do projecto, a perenidade do projecto encontra-se ameaçada quando é solicitado a continuar para além do contrato dos consultores.

Gestão dos responsáveis pelos projectos e resultados obtidos

Observações contabilísticas e financeiras

85. Dois dos quatro projectos controlados na Jordânia não dispunham de contabilidade separada, ao passo que em dois outros a única contabilidade disponível era a da assistência técnica. Saliente-se ainda que, no caso do projecto nacional de cartografia e planeamento geográfico *(SEM/03/628/005)*, a contabilidade, mantida pela assistência técnica, não permitia acompanhar a utilização das dotações tal como eram apresentadas nas rubricas orçamentais definidas pela CF.

86. No caso do projecto regional do vale do Nilo no Egipto *(SEM/03/220/008A)*, a única contabilidade era a da assistência técnica. Nem os coordenadores nacionais dos diferentes programas de investigação, nem os centros de investigação locais dispunham de contabilidade.

87. Apesar da óptima qualidade geral da gestão do projecto Rjim Maatoug *(SEM/03/212/010)*, os controlos efectuados mostraram que a direcção do projecto não adjudicara um contrato local para a compra de tractores à proposta que indicava um valor menor, sem que os processos fornecessem uma explicação satisfatória dessa decisão contrária às regras dos contratos públicos.

Resultados registados e perenidade dos projectos

88. O êxito dos projectos exige o respeito pelos compromissos assumidos pelos parceiros e um sistema de gestão adequado cuja definição resulta, ou deveria resultar, de estudos de viabilidade. Deste duplo ponto de vista, os controlos efectuados pelo Tribunal revelaram situações diversificadas. São de salientar as insuficiências dos resultados registados em relação aos objectivos fixados pelas CF e as dúvidas surgidas sobre a perenidade dos projectos seguintes.

89. O projecto de tratamento de águas residuais de Helwan *(SEM/03/220/005A)* que recebeu, desde o primeiro protocolo, cerca de 87 milhões de ecus, ainda não está em posição de ser suportado pelas instituições locais. Duas administrações partilham a responsabilidade por este projecto. A realização dos trabalhos é da competência da «Cairo Wastewater Organisation» (CWO); quando esta recebe definitivamente os trabalhos, é a vez de a «General Organisation For Sanitary Drainage» (GOSD) se ocupar da gestão das instalações e distribuição da água. Os controlos locais mostraram que nenhuma destas duas instituições consegue cumprir as suas funções de maneira conveniente e que o conjunto do projecto apenas funciona graças à assistência técnica.

90. Duas razões fundamentais explicam esta situação. Em primeiro lugar, a GOSD não era autorizada a fixar o

preço da água a um nível suficiente para permitir a verdadeira autonomia orçamental que asseguraria a sua viabilidade financeira sem a ajuda de provedores de fundos internacionais. Em segundo lugar, as parcas remunerações dos funcionários destas duas instituições provocam a saída de muitos deles que, após terem recebido uma formação profissional de qualidade por parte da assistência técnica, passam, assim que lhes surge uma oportunidade, para o sector privado onde obtêm salários mais elevados.

91. Tal situação gera uma desresponsabilização das administrações competentes, que dependem inteiramente da assistência técnica para o bom funcionamento do sistema de tratamento das águas residuais e que, dez anos após o lançamento do projecto, continuam incapazes de assegurar a sua manutenção e perenidade por si próprias.

92. Esta situação confere à assistência técnica uma tal posição de força que esta se permitiu, com o apoio activo da GOSD, continuar a trabalhar apesar da recusa da Comissão em prorrogar o contrato que tinha expirado. Por ocasião da missão do Tribunal no Egipto, já tinham passado 17 meses. Na sequência da visita do Tribunal, as autoridades egípcias aceitaram tomar a seu cargo os custos relativos à prorrogação deste contrato.

93. Por outro lado, o stock de peças sobresselentes por ocasião do controlo do Tribunal era insuficiente para uma obra desta importância. Segundo a assistência técnica, registavam-se igualmente numerosos casos de material desaparecido, bem como deficiências na manutenção das instalações.

94. Foram constatados condicionalismos da mesma ordem no programa de desenvolvimento no sector alimentar *(SEM/03/220/020A)*, cuja perenidade será colocada em causa quando da partida da assistência técnica europeia que se encarrega da sua gestão.

95. O Tribunal visitou o projecto do Parque Nacional de Ras Mohamed *(SEM/03/220/025A)* algumas semanas antes do prazo fixado pela CF para a finalização dos trabalhos. Nessa data, os edifícios necessários à realização do projecto ainda nem estavam construídos por o Governo ter acabado de colocar à disposição o terreno necessário para a sua construção.

96. Como no caso do projecto de Helwan, o parque criado ao abrigo do projecto Ras Mohamed não foi capaz de gerar os recursos financeiros capazes de assegurar a sua perenidade.

97. O projecto relativo a operações de crédito em benefício das pequenas e médias explorações na Tunísia *(SEM/03/212/015)* teve um efeito nocivo. O endividamento dos agricultores agravou-se sobremaneira quando as taxas foram aumentadas (ver ponto 73). Os controlos efectuados permitiram determinar que mais de 80 % dos agricultores não puderam assumir o seu endividamento. Dado que a legislação nacional proíbe qualquer acesso a novos financiamentos se houver atraso nos reembolsos, a própria perenidade de determinadas explorações agrícolas encontrava-se, por esse facto, em perigo.

98. Dois dos quatro projectos da amostra financiados em benefício da Jordânia apenas atingiram parcialmente os objectivos fixados, anunciando-se a sua perenidade igualmente difícil. Pelo contrário, o projecto nacional de cartografia e planeamento geográfico *(SEM/03/628/005)* pode considerar-se um êxito por ter permitido uma transferência real de know-how em benefício dos serviços locais. Dois elementos em especial explicam esse êxito: o projecto estava bem definido de início pelos técnicos jordanos e a assistência técnica trabalhou em estreita colaboração com eles.

Conclusões sobre a gestão dos projectos

99. A análise da gestão dos projectos mostra que se mantêm as principais deficiências assinaladas no relatório especial nº 3/91 do Tribunal de Contas, apesar dos compromissos assumidos pela Comissão no sentido de as remediar.

100. A insuficiência dos meios humanos e a falta de clareza na repartição de tarefas entre os diferentes serviços, bem como na repartição de competências entre a sede da Comissão em Bruxelas e as suas delegações locais, concorrem para que a Comissão controle insuficientemente o ciclo completo da gestão dos projectos.

101. Os limites dos instrumentos de gestão agravam esta situação:

a) os instrumentos informáticos de que a Comissão dispõe não lhe permitem manter uma verdadeira contabilidade auxiliar dos projectos ligada directamente à execução orçamental, nem mesmo uma contabilidade que reflicta globalmente a situação financeira dos projectos;

b) a redacção das convenções de financiamento peca por imprecisões sobre a natureza das obrigações contratadas, os dispositivos de gestão e os instrumentos de acompanhamento das operações;

c) os contratos de auditoria não especificam claramente as informações que a Comissão espera dos controlos externos.

102. O considerável aumento esperado para as ajudas comunitárias a favor dos PTM, que quase duplicará anualmente os montantes autorizados, apenas poderá agravar a situação actual. Se é pouco provável que o aumento das dotações previstas no regulamento MEDA se repercuta proporcionalmente no número de projectos, os montantes afectados a cada projecto vão sem dúvida conhecer um aumento muito sensível. As primeiras decisões de aplicação do regulamento MEDA tendem a confirmar esta análise. Referem-se, na realidade, a operações de apoio aos programas de ajustamento estrutural e a montantes que se inserem num leque de 100 a 150 milhões de ecus.

103. Os sistemas de gestão dos projectos devem ser definidos pelas CF com base num conhecimento das realidades administrativas dos Estados beneficiários. Quando os dispositivos administrativos são de boa qualidade, como é geralmente o caso dos países do Magrebe, a Comissão deverá utilizá-los e não tentar impor um modelo normalizado pré-estabelecido contrário às tradições locais. Querer impor tal modelo apenas pode levar a conflitos com as autoridades locais. O inquérito mostrou que, se a Comissão evitou bastante este erro no âmbito da realização dos protocolos, determinados PTM receiam que, no âmbito da aplicação do regulamento MEDA, a gestão dos projectos deixe de ser confiada às instituições locais competentes e passe para a competência das unidades de gestão ad hoc dirigidas conjuntamente pela assistência técnica europeia e pelos quadros locais.

GESTÃO DAS OPERAÇÕES GERIDAS SOB MANDATO PELO BEI E SEU CONTROLO

Apresentação geral do inquérito

104. Os protocolos mediterrânicos incluem financiamentos que, embora de origem orçamental, são geridos pelo BEI. Estes financiamentos consistem em ajudas não reembolsáveis que assumem a forma de bonificações de juros de empréstimos concedidos pelo BEI a partir dos seus recursos próprios e em ajudas reembolsáveis consagradas a operações de capitais de risco.

105. No âmbito dos terceiros protocolos, foram afectados 37 milhões de ecus aos capitais de risco. Este montante atingiu 80 milhões de ecus, ou seja um aumento de 216 %, nos quartos protocolos, o que acentua o interesse crescente dos parceiros euro-mediterrânicos por este instrumento financeiro ([26]). Os *quadros 2a e 2b* apresentam os montantes correspondentes para os sete países em questão. Os protocolos não definem um pacote orçamental específico para o financiamento das bonificações de juros (ver pontos 137-138).

106. A gestão das bonificações de juros foi essencialmente objecto de uma análise a partir dos processos da Comissão. No que se refere à gestão dos capitais de risco, os controlos foram completados pela análise de uma amostra de projectos, a maior parte dos quais foi objecto de uma visita local (*ver quadro 7*). Estes controlos incidiram:

a) na conformidade da utilização destes recursos com os objectivos que lhes tinham sido conferidos pelos protocolos;

b) na qualidade da gestão do mandatário através da análise dos dispositivos utilizados e dos resultados conseguidos;

c) no acompanhamento destas diferentes operações pela Comissão.

([26]) NB: a este montante acrescentam-se 25 milhões de ecus extraprotocolares.

QUADRO 7

PROJECTOS GERIDOS PELO BEI E EXAMINADOS (VISITADOS PELO TRIBUNAL)

(milhões de ecus)

Ref.	Sector económico	Número de lugares criados	Custo total do projecto (Mio ECU)	Recursos BEI (Mio ECU)	Capitais de risco (Mio ECU)	Bonificação de juros (Mio ECU)
EGIPTO						
SEM/03/220/012E SEM/04/220/033E	Indústria	750/800	140,0	25,0	5,5	2,1
SEM/03/220/013E	Turismo		5,2	2,1	0,5	
Empr. global transit. pelo «Export Development Bank of Egypt»	Indústria de tapetes Fibras sintéticas Turismo	400	9,7 1,3 6,2	4,0 0,7 0,8		0,6
SEM/03/220/030E SEM/04/220/029E	Indústria	600	77,7	15,0	9,0	1,9
SEM/03/220/036E SEM/03/220/037B	Horticultura	480 permanentes 800 sazonais	21,4	6,0	1,5	0,8
		Total Egipto	**262**	**54**	**17**	**5**
MARROCOS						
Empréstimos globais transitando pelo Tesouro	Electrónica	26	1,4		0,1	
	Pesticidas	29	1,2		0,1	
	Papel	26 perm. + 10 oca.	1,9		0,2	
	Têxteis	120	1,1		0,2	
	Mármore					
	Aço	não disponível	1,6		0,3	
	Electrónica	180	1,1		0,1	
	Óleo e farinha de peixe	35 perm. + 20 saz.	1,3		0,1	
	Cabedal	40	0,1		0,0	
	Vestuário	150	2,0		0,2	
	Cimento pronto	25	1,4		0,1	
	Polistirene expandido	30	0,6		0,1	
	Têxteis	155	1,5		0,2	
Financiamento pelo intermediário do SPPP	Biotecnologia	40	0,7		0,3	
	Alimentação		2,8		0,2	
	Indústria do cobre	45	2,7		0,3	
		Total Marrocos	21,4		2,5	
TUNÍSIA						
Empréstimos globais transitando pelo «Banque Nationale de Développement» protocolos II, III e IV	Cerâmica	40	1,8		0,3	
	Têxteis		17,0		0,7	
	Indústria dos pneus	500	3,5		0,7	
	Peças de borracha	65	2,0		0,1	
	Calçado	104	0,1		0,1	
	Turismo	não disponível	2,5		0,1	
	Minas	250	56,0		0,9	
	Indústria de esmalte	60	4,5		0,2	
	TOTAL DOS CAPITAIS DE RISCO PARA A TUNÍSIA		87,3		3,0	
SEM/03/212/016	Poluição química	—	70,4	35,4		5,4
		Total Tunísia	157,7	35,4	3,0	5,4

Fonte: Tribunal de Contas.

107. Tendo em conta por um lado o número de instrumentos financeiros cuja gestão a Comissão confiou ao BEI e, por outro, os condicionalismos relacionados com a organização do controlo externo do BEI, a obrigação de organizar sistematicamente uma auditoria conjunta constitui uma forte limitação para o Tribunal. Não foi por isso materialmente possível controlar localmente um número significativo de projectos que tenham beneficiado de um financiamento orçamental a título de bonificações de juros.

Dispositivo de gestão dos capitais de risco

Finalidade dos capitais de risco e condições de elegibilidade

108. Os capitais de risco destinam-se prioritariamente, nos termos dos protocolos, a favorecer a colocação à disposição de fundos próprios ou equiparados a favor de empresas privadas, bem como de empresas públicas, em especial aquelas às quais se associam pessoas singulares ou colectivas nacionais de um Estado-Membro da Comunidade. Dirigem-se ao conjunto dos sectores da economia dos PTM.

109. A redacção extremamente vaga dos protocolos levou o BEI a enunciar três condições necessárias à elegibilidade dos projectos para os capitais de risco. Duas destas condições baseiam-se nas qualidades próprias dos projectos apresentados, a saber o seu interesse económico e a sua viabilidade financeira. A terceira refere-se ao carácter determinante de que se devem revestir os capitais de risco para a realização do projecto.

110. O BEI interpreta, contudo, esta última condição de maneira muito geral. Considera-a preenchida desde que a ausência desse financiamento tenha por efeito atrasar a operação, desiquilibrar a associação entre os parceiros locais e europeus ou, ainda, influenciar desfavoravelmente outros provedores de fundos hesitantes.

Descrição do sistema de gestão

111. Este sistema articula-se em torno de modalidades de financiamento cobertas por um dispositivo contratual e procedimentos de instrução e de acompanhamento dos projectos adaptados a cada uma delas.

Modalidades de financiamento e dispositivo contratual

112. O BEI teve a preocupação de adaptar os modos de intervenção utilizados às realidades dos PTM. Cinco modalidades foram assim experimentadas, de maneira alternativa ou cumulativa, a fim de tirar o melhor partido possível das realidades locais.

113. Estas modalidades, apresentadas pelo BEI numa nota de informação datada de 24 de Junho de 1992, são:

a) empréstimo global a uma instituição financeira intermediária (IFI) determinada (Tunísia, Egipto, Jordânia);

b) empréstimo global ao Tesouro nacional trabalhando em colaboração com várias IFI (Marrocos);

c) criação de sociedades financeiras especializadas;

d) intervenção directa em projectos (Egipto);

e) financiamento de estudos de viabilidade.

114. O dispositivo jurídico implementado pelo Banco difere para cada uma das modalidades, a fim de se adaptar às suas particularidades. Não obstante essa diversidade, a gestão dos capitais de risco caracteriza-se globalmente pelos seguintes elementos:

a) os financiamentos são sempre concedidos em condições mais vantajosas que as do mercado local;

b) o risco de perda de câmbio não é assumido pelo beneficiário mas suportado pela Comunidade, num primeiro tempo, e em seguida pelo Estado do PTM em questão;

c) a concessão definitiva de um financiamento ao beneficiário final não pode verificar-se sem o acordo expresso do BEI.

115. Como para as suas operações próprias, o BEI verifica se as cláusulas contratuais se inserem harmoniosamente no direito local.

Instrução e acompanhamento dos projectos

116. Quando o BEI utiliza os seus recursos próprios para financiar um projecto conjuntamente com os capitais de risco, os seus serviços instruem directamente o processo apresentado segundo os seus procedimentos internos habituais.

117. Pelo contrário, quando a gestão das operações se verifica no âmbito da realização de uma linha global de crédito, a instrução do processo corresponde a um procedimento descentralizador. É em primeiro lugar à IFI que compete instruir o pedido.

118. Contudo, a IFI não dispõe de poder de decisão autónomo quanto à atribuição dos capitais de risco. Tem de enviar ao BEI, para acordo, o processo relativo ao projecto e o resultado da sua instrução. Este processo compõe-se, nos termos do contrato, no mínimo de uma ficha de informações normalizada.

119. Após análise do processo enviado, o BEI toma uma decisão de afectação através da qual a IFI é autorizada a celebrar o contrato de financiamento com o beneficiário final.

120. O acompanhamento das operações efectua-se segundo duas modalidades complementares. Os contratos assinados com as IFI prevêem um acompanhamento documental, através do envio regular de informações sobre o estado da sua carteira «capital de riscos» e sobre a situação financeira de cada beneficiário. Estas informações são recolhidas em fichas normalizadas cujo modelo é anexo ao contrato. O seguimento é completado por deslocações locais a que o BEI procede directamente ou através do envio de consultores contratados especificamente para esse fim.

121. No caso das linhas globais de crédito concedidas ao Estado marroquino, a administração do Tesouro verifica, antes do desbloqueamento dos fundos, se as condições contratuais foram preenchidas pelo beneficiário. Paralelamente efectua um acompanhamento dos projectos através dos balanços fiscais que lhe são enviados.

Observações do Tribunal na sequência dos controlos

Instrução dos projectos

122. A deficiência mais habitualmente encontrada refere-se às informações recolhidas sobre os associados europeus à empresa conjunta cuja situação exacta e qualidade do compromisso não podem ser apreciadas a partir dos elementos contidos nos processos de instrução enviados ao Tribunal. Porém, os controlos efectuados mostraram a estreita ligação existente entre a qualidade da parceria e o êxito ou, pelo contrário, o insucesso dos projectos financiados.

123. A segunda deficiência evidenciada pela análise de projectos da amostra e pelo exame da documentação disponível refere-se à relativa frequência da subavaliação dos orçamentos de investimento e em especial das necessidades de fundos de maneio.

124. Para além destas duas deficiências, a qualidade dos processos de instrução é variável. A análise dos processos instruídos, directamente pelos serviços do BEI, pela IFI da Tunísia ou ainda pela empresa de investimento criada em Marrocos, demonstra a qualidade da instrução. Pelo contrário, as deficiências dos processos enviados pelas outras IFI visitadas no âmbito do inquérito em apoio dos pedidos de afectação reflecte, segundo os casos, a ausência ou a reduzida experiência dessas instituições na gestão deste tipo de operações.

Concentração das ajudas

125. Dos oito projectos seleccionados na Tunísia, a própria IFI era beneficiária de metade, num montante representando mais de 60 % do total das afectações.

126. Em Marrocos, segundo as informações recolhidas junto das autoridades de tutela, os beneficiários dos capitais de risco eram principalmente provenientes da clientela habitual das IFI.

127. No Egipto, três projectos absorveram 16,5 milhões de ecus dos 27 milhões abertos em relação ao terceiro e ao quarto protocolos. Esta concentração das afectações reveste-se igualmente de carácter específico devido à importância dos projectos financiados, um dos quais representa um investimento global de 140 milhões de ecus, à dimensão dos parceiros europeus, na sua maior parte empresas multinacionais, e à implicação dos recursos próprios do BEI nestas operações.

128. Tais concentrações são contestáveis, apesar da inegável importância económica dos projectos financiados no Egipto, tendo em conta os objectivos conferidos aos capitais de risco pelos protocolos e programas indicativos celebrados com este país. Na realidade, nos termos destes últimos, as pequenas e médias empresas constituem o alvo privilegiado dos capitais de risco. Porém, apenas as operações dirigidas em benefício dessa população o foram através de duas linhas globais de crédito, a primeira das quais, financiada pelo terceiro protocolo, apenas foi muito parcialmente utilizada, e a segunda, financiada pelo quarto protocolo, não tinha, no momento do inquérito do Tribunal, dado lugar a qualquer afectação.

129. Segundo o BEI, a carteira dos projectos financiados no Egipto é sã e reflecte a sua preocupação de gerir da melhor maneira os recursos que lhe foram confiados pela Comissão, tendo em conta as possibilidades oferecidas pelo mercado local. Sem contestar esta afirmação, o Tribunal constata a contradição com os compromissos assumidos nos programas indicativos.

130. As autoridades competentes de um PTM acentuavam, por outro lado, que o interesse fundamental desse instrumento financeiro era permitir a realização dos projectos de qualidade, sendo difícil de financiar por créditos bancários clássicos devido à impossibilidade de os seus promotores oferecerem garantias suficientes. Assim, os capitais de risco têm tendência para favorecer a aparição de uma nova geração de empresários, o que não era verdadeiramente o caso dos projectos financiados no Egipto e apenas o era parcialmente nos financiados em Marrocos e na Tunísia.

Acompanhamento geral das operações pelo BEI

131. No que se refere ao acompanhamento documental, constatou-se que as IFI não respeitaram geralmente as suas obrigações contratuais relativas ao envio regular ao BEI das fichas de informação sobre o estado da sua carteira de capitais de risco, bem como sobre a situação financeira de cada beneficiário.

132. O BEI contratou, a expensas próprias, um consultor para proceder, em Maio de 1993, a uma avaliação das operações financiadas em Marrocos, com base numa ampla amostra de 37 projectos. Vários dos projectos analisados no âmbito do inquérito do Tribunal tinham igualmente sido objecto de uma avaliação por esse consultor ou de um controlo pelo BEI. O Tribunal verificou a semelhança das constatações.

Resultados registados

133. A gestão dos capitais de risco no âmbito da realização dos terceiros protocolos caracteriza-se:

a) por uma afectação equilibrada das dotações em benefício dos diversos sectores de actividade dos PTM, nomeadamente em Marrocos e na Tunísia onde respectivamente sete e nove sectores de actividade beneficiaram deste instrumento financeiro;

b) por um efeito de alavanca sobre os investimentos, pois a prioridade conferida à criação de empresas conjuntas favoreceu a entrada de capitais estrangeiros;

c) pela criação de 5 200 empregos directos em Marrocos e mais de 1 900 na Tunísia e no Egipto. Nestes dois últimos países, duas outras operações controladas permitiram, além disso, salvaguardar respectivamente 400 e 500 empregos que se encontravam ameaçados;

d) por uma selecção de projectos destinados a melhorar os balanços do comércio externo.

Realização dos quartos protocolos

134. No âmbito dos terceiros protocolos, os financiamentos concedidos através das linhas globais de crédito, com excepção dos concedidos às próprias IFI, tinham assumido a forma de empréstimos a longo prazo propostos a taxas de juros inferiores às do mercado local. Verifica-se, no termo dos controlos efectuados, que foi essa a causa principal do seu êxito.

135. As condições de atribuição dos financiamentos no âmbito dos quartos protocolos demonstram a vontade de acentuar o carácter capital de risco favorecendo as tomadas de participação remuneradas com base nos dividendos pagos e a de reforçar a prioridade dada à constituição de empresas conjuntas com parceiros europeus. Estas novas modalidades apresentam dificuldades de aplicação em Marrocos e na Tunísia e explicam o reduzido nível de utilização das linhas de crédito celebradas no âmbito dos quartos protocolos (*ver quadro 8*).

QUADRO 8

TERCEIROS E QUARTOS PROTOCOLOS — CAPITAIS DE RISCO EM 31.12.96

(em milhões de ecus)

País	Ref.	Definição do empréstimo	Autorizações	Desembolsos	Anulações	Saldo
ARGÉLIA	SEM/03/208/025/E	Directo	3,0	0,9	0,0	2,2
	SEM/03/208/026/E	Directo	1,0	0,2	0,0	0,8
		TOTAL DO 3º PROTOCOLO PARA A ARGÉLIA	**4,0**	**1,0**	**0,0**	**3,0**
MARROCOS	SEM/03/204/008/C	Empréstimo global	9,0	9,0	0,0	0,0
	SEM/03/204/010/E	Capitais de risco	0,5	0,5	0,0	0,0
	SEM/03/204/011/E	Capitais de risco	1,5	1,2	0,0	0,3
		TOTAL DO 3º PROTOCOLO PARA MARROCOS	11,0	10,7	0,0	0,3
	SEM/04/204/006/E	Empréstimo global	20,0	10,0	0,0	10,0
		TOTAL DO 4º PROTOCOLO PARA MARROCOS	20,0	10,0	0,0	10,0
		TOTAL DOS 3º E 3º PROTOCOLOS PARA MARROCOS	**31,0**	**20,7**	**0,0**	**10,3**
TUNÍSIA	SEM/03/212/008/E	Empréstimo global	3,0	2,9	0,0	0,1
	SEM/03/212/013/E	Empréstimo global	3,0	2,5	0,0	0,5
		TOTAL DO 3º PROTOCOLO PARA A TUNÍSIA	6,0	5,4	0,0	0,6
	SEM/04/212/005/E	Empréstimo global	7,0	3,0	0,0	4,0
	SEM/04/212/016/E	Empréstimo global	8,0	1,5	0,0	6,5
		TOTAL DO 4º PROTOCOLO PARA A TUNÍSIA	15,0	4,5	0,0	10,5
		TOTAL DOS 3º E 4º PROTOCOLOS PARA A TUNÍSIA	**21,0**	**9,8**	**0,0**	**11,2**
EGIPTO	SEM/03/220/012/E	Directo	3,0	3,0	0,0	0,0
	SEM/03/220/013/E	Empréstimo global	3,0	0,5	2,5	0,0
	SEM/03/220/022/E	Directo	2,0	2,0	0,0	0,0
	SEM/03/220/030/E	Directo	3,0	3,0	0,0	0,0
	SEM/03/220/036/E	Directo	1,5	1,5	0,0	0,0
		TOTAL DO 3º PROTOCOLO PARA O EGIPTO	12,5	10,0	2,5	0,0
	SEM/04/220/013/E	Empréstimo global	6,0	0,0	0,0	6,0
	SEM/04/220/029/E	Directo	6,0	6,0	0,0	0,0
	SEM/04/220/033/E	Directo	2,5	0,0	0,0	2,5
		TOTAL DO 4º PROTOCOLO PARA O EGIPTO	14,5	6,0	0,0	8,5
		TOTAL DOS 3º E 4º PROTOCOLOS PARA O EGIPTO	**27,0**	**16,0**	**2,5**	**8,5**
JORDÂNIA	SEM/03/628/011/E	Empréstimo global	1,0	1,0	0,0	0,0
	SEM/03/628/037/E	Empréstimo global	1,0	1,0	0,0	0,0
		TOTAL DO 3º PROTOCOLO PARA A JORDÂNIA	2,0	2,0	0,0	0,0
	SEM/04/628/012/E	Empréstimo global	2,0	1,0	0,0	1,0
		TOTAL DO 4º PROTOCOLO PARA A JORDÂNIA	2,0	1,0	0,0	1,0
		TOTAL DOS 3º E 4º PROTOCOLOS PARA A JORDÂNIA	**4,0**	**3,0**	**0,0**	**1,0**
LÍBANO	SEM/03/604/009/E	Empréstimo global	1,0	0,0	0,0	1,0
		TOTAL DO 3º PROTOCOLO PARA O LÍBANO	1,0	0,0	0,0	1,0
	SEM/04/604/007/E	Empréstimo global	2,0	0,0	0,0	2,0
		TOTAL DO 4º PROTOCOLO PARA O LÍBANO	2,0	0,0	0,0	2,0
		TOTAL DOS 3º E 4º PROTOCOLOS PARA O LÍBANO	**3,0**	**0,0**	**0,0**	**3,0**
3º PROTOCOLO		Capitais de risco	2,0	1,7	0,0	0,3
		Empréstimos directos	13,5	10,5	0,0	3,0
		Empréstimos globais	21,0	16,9	2,5	1,6
		TOTAL DO 3º PROTOCOLO	**36,5**	**29,0**	**2,5**	**5,0**
4º PROTOCOLO		Empréstimos directos	8,5	6,0	0,0	2,5
		Empréstimo globais	45,0	15,4	0,0	29,5
		TOTAL DO 4º PROTOCOLO	**53,5**	**21,4**	**0,0**	**32,0**
		CAPITAL DE RISCO	2,0	1,7	0,0	0,3
		EMPRÉSTIMOS DIRECTOS	22,0	16,5	0,0	5,5
		EMPRÉSTIMOS DIRECTOS	66,0	32,3	2,5	31,2
		TOTAL DOS 3º E 4º PROTOCOLOS	**90,0**	**50,5**	**2,5**	**37,0**

Fonte: Tribunal de Contas.

136. Por outro lado, devido à estrutura por vezes familiar das PME locais, o duplo objectivo de ajudar a reforçar os seus fundos próprios favorecendo simultaneamente a criação de joint ventures é muitas vezes dificilmente conciliável com a reticência manifestada em aceitar a entrada de um parceiro estrangeiro. As autoridades locais preconizam dividir em duas as linhas globais de crédito para que uma parte seja reservada aos promotores locais que não desejam associar-se em joint venture.

Gestão das bonificações de juros

Introdução

137. As ajudas não reembolsáveis suportadas pelo orçamento geral da Comunidade previstas nos protocolos podem ser utilizadas para bonificar, no limite de 2 %, as taxas de juros aplicadas pelo BEI aos empréstimos que concede a partir dos seus recursos próprios. À excepção dos capitais de risco, os protocolos não se referem aos montantes que podem ser concedidos a título de bonificações de juros.

138. No seu relatório nº 3/91, o Tribunal criticava o poder que o regulamento de 1986 conferia ao BEI em matéria de decisões de financiamento relativas às bonificações de juros. Assim, os recursos orçamentais não reembolsáveis eram prioritariamente afectados às necessidades do BEI. O Regulamento nº 1762/92 do Conselho remediou essa situação, mas apenas entrou em vigor quando da realização dos quartos protocolos.

Resultados dos controlos

Dados orçamentais

139. A realização dos terceiros e quartos protocolos em benefício dos sete países implicados no presente inquérito deu lugar, em 31 de Dezembro de 1996, a uma autorização total de 114,7 milhões de ecus de dotações de autorização, da qual foram pagos 58,3 milhões de ecus. Por outro lado, 5,3 milhões de ecus de dotações autorizadas foram anuladas. No encerramento das contas do exercício de 1996, o saldo das dotações autorizadas e não pagas em relação às bonificações de juros dos pacotes orçamentais dos terceiros e quartos protocolos elevava-se a 51,1 milhões de ecus, ou seja 44,5 % do total autorizado (*quadro 9*).

QUADRO 9

TERCEIROS E QUARTOS PROTOCOLOS — BONIFICAÇÕES DE JUROS EM 31.12.96

(em milhões de ecus)

País	Ref.	Bonificações de juros			
		Autorizações	Desembolsos	Anulações	Saldo
ARGÉLIA	—	—	—	—	—
EGIPTO	SEM/03/220/011/B	3,0	2,8	0,2	0,0
	SEM/03/220/014/E	6,4	5,3	1,1	0,0
	SEM/03/220/015/B	0,9	0,8	0,2	0,0
	SEM/03/220/016/B	5,6	3,3	2,3	0,0
	SEM/03/220/017/B	2,8	2,1	0,7	0,0
	SEM/03/220/027/B	3,8	3,5	0,0	0,3
	SEM/03/220/029/B	1,9	1,7	0,0	0,3
	SEM/03/220/037/B	0,8	0,0	0,0	0,8
	SEM/03/220/038/B	7,9	6,3	0,0	1,5
					0,0
	SEM/03/220/041/B	2,7	0,0		2,7
TOTAL DO 3º PROTOCOLO PARA O EGIPTO		35,8	25,7	4,5	5,6
	SEM/04/220/001/B	1,7	0,0	0,0	1,7
	SEM/04/220/007/B	4,9	4,9	0,0	0,0
	SEM/04/220/009/B	7,4	0,9	0,0	6,5
	SEM/04/220/012/B	3,4	0,0	0,0	3,4
	SEM/04/220/023/B	5,4	2,7	0,0	2,7
	SEM/04/220/032/B	7,6	0,0	0,0	7,6
TOTAL DO 4º PROTOCOLO PARA O EGIPTO		30,4	8,5	0,0	21,9
TOTAL DOS 3º E 4º PROTOCOLOS PARA O EGIPTO		66,2	34,2	4,6	27,4

(em milhões de ecus)

País	Ref.	Bonificações de juros			
		Autorizações	Desembolsos	Anulações	Saldo
JORDÂNIA	SEM/03/628/008/B	2,1	1,5	0,6	0,0
	SEM/03/628/009/B	1,2	1,2	0,0	0,0
	SEM/03/628/010/B	1,1	1,0	0,0	0,1
	SEM/03/628/018/B	0,3	0,1	0,0	0,3
	SEM/03/628/030/B	1,4	1,3	0,1	0,0
	SEM/03/628/034/B	0,3	0,3	0,0	0,0
	SEM/03/628/036/B	0,4	0,4	0,0	0,0
	SEM/03/628/039/B	1,0	0,9	0,0	0,1
	SEM/03/628/040/B	0,8	0,8	0,0	0,0
TOTAL DO 3º PROTOCOLO PARA A JORDÂNIA		8,7	7,5	0,7	0,5
	SEM/04/628/002/B	2,3	0,4	0,0	1,9
	SEM/04/628/003/B	0,6	0,4	0,0	0,2
	SEM/04/628/004/B	0,7	0,6	0,0	0,1
	SEM/04/628/010/B	1,2	1,1	0,0	0,0
	SEM/04/628/014/B	2,0	1,0	0,0	1,0
	SEM/04/628/018/B	0,0	0,0	0,0	0,0
	SEM/04/628/020/B	2,7	1,0	0,0	1,7
	SEM/04/628/021/B	0,9	0,4	0,0	0,5
	SEM/04/628/026/B	1,5	0,0	0,0	1,5
TOTAL DO 4º PROTOCOLO PARA A JORDÂNIA		11,9	5,0	0,0	6,9
TOTAL DOS 3º E 4º PROTOCOLOS PARA A JORDÂNIA		20,6	12,5	0,7	7,3
LÍBANO	—	—	—	—	—
MARROCOS	—	—	—	—	—
SÍRIA	SEM/03/608/013/B	6,1	0,0	0,0	6,1
TOTAL DO 3º PROTOCOLO PARA A SÍRIA		6,1	0,0	0,0	6,1
	SEM/04/608/001/B	6,9	0,0	0,0	6,9
TOTAL DO 4º PROTOCOLO PARA A SÍRIA		6,9	0,0	0,0	6,9
TOTAL DOS 3º E 4º PROTOCOLOS PARA A SÍRIA		13,0	0,0	0,0	13,0
TUNÍSIA	SEM/03/212/005/B	1,4	1,2	0,0	0,2
	SEM/03/212/006/B	1,4	1,4	0,0	0,0
	SEM/03/212/011/B	2,4	2,2	0,0	0,2
	SEM/03/212/016/B	5,4	5,1	0,0	0,3
	SEM/03/212/018/B	4,4	1,7	0,0	2,7
TOTAL DO 3º PROTOCOLO PARA A TUNÍSIA		14,9	11,6	0,0	3,3
TOTAL GERAL 3º PROTOCOLO		65,5	44,8	5,3	15,4
TOTAL GERAL 4º PROTOCOLO		49,2	13,6	0,0	35,6
TOTAL GERAL 3º E 4º PROTOCOLOS		**114,7**	**58,3**	**5,3**	**51,1**

Fonte: Tribunal de Contas.

Autorizações pendentes e acompanhamento

140. A análise dos processos da Comissão permitiu constatar a existência de um considerável volume de dotações de autorização imobilizadas prematuramente ou num montante que excede as necessidades das operações em causa.

141. Este fenómeno ilustra a insuficiência do acompanhamento da Comissão, que não procedeu aos controlos necessários à verificação da justificação do montante autorizado e que não instaurou um procedimento anual de encerramento dos projectos terminados.

Imobilização prematura de dotações de autorização

142. Globalmente, o exame das contas da Comissão mostrou que ficaram por utilizar por períodos superiores a dois anos dotações autorizadas num montante total de 27,5 milhões de ecus. Estes montantes, como mostra o *quadro 10b*, provêm de sete projectos, quatro dos quais não foram objecto de qualquer pagamento por ocasião do controlo.

BONIFICAÇÕES DE JUROS — AUTORIZAÇÕES PENDENTES

QUADRO 10a

Saldos residuais a anular

País	2º Protocolo		3º Protocolo		4º Protocolo	
	Operação de identificação	Montante (Mio ECU)	Operação de identificação	Montante (Mio ECU)	Operação de identificação	Montante (Mio ECU)
Egipto			SEM/03/220/029	0,25	SEM/04/220/007	0,01
Jordânia	SEM/628/02/034 SEM/628/02/035	0,10 0,07	SEM/03/628/010 SEM/03/628/018 SEM/03/628/034 SEM/03/628/036 SEM/03/628/039	0,08 0,28 0,01 0,03 0,07		
Tunísia			SEM/03/212/005 SEM/03/212/011	0,19 0,16		
Total		0,17		1,07		0,01
Total Geral						1,25

QUADRO 10b

Utilização tardia das dotações autorizadas

País	3º Protocolo				4º Protocolo			
	Operação de identificação	Montante (Mio ECU)	Autorização contabilística	Primeiro pagamento	Operação de identificação	Montante (Mio ECU)	Autorização contabilística	Primeiro pagamento
Egipto	SEM/03/220/037	0,75	24.11.1992	—	SEM/04/220/009 SEM/04/220/012	7,40 3,39	1.12.1993 28.7.1994	11.7.1996 —
Jordânia					SEM/04/628/002 SEM/04/628/003	2,31 0,65	29.12.1992 23.3.1993	13.2.1996 10.8.1996
Síria	SEM/03/608/013	6,10	3.5.1995	—	SEM/04/608/001	6,87	3.5.1995	—
Total		6,85				20,61		
Total Geral								27,46

Fonte: Tribunal de Contas.

Saldos residuais a anular

143. Passando em revista as operações financiadas em relação às bonificações de juros no âmbito dos terceiros e quartos protocolos, bem como dos segundos, verifica-se que existem autorizações, correspondentes a projectos em relação aos quais o BEI procedeu ao pagamento final e o notificou à Comissão, que se mantêm abertas nas contas da Comissão com saldos residuais por vezes muito antigos. Num caso, o último pagamento data de 1990.

144. O *quadro 10a* mostra que 11 projectos, representando cerca de 1,25 milhões de ecus, se encontram nesse caso, provindo mesmo um saldo residual de 168 320 ecus de duas autorizações efectuadas no âmbito dos segundos protocolos com a Jordânia. A instauração de um procedimento sistemático de encerramento anual das operações permitirá evitar tal situação, que congela inutilmente dotações e dificulta a contabilidade.

145. Os controlos efectuados no Egipto confirmam esta análise. Em dois dos três projectos em questão, o montante autorizado era demasiado elevado: num deles ultrapassava 700 000 ecus, ou seja era demasiado elevado em 25 %, ao passo que no outro os valores correspondentes eram de 250 000 ecus e 13 %. No primeiro caso, os fundos não utilizados e supérfluos estavam bloqueados desde Março de 1994, no segundo caso a partir de Dezembro de 1992. Em ambos os casos, os fundos em questão aparecem sempre como «ainda por liquidar» nas contas do final de 1995, tendo sido transitados até 1996 e anulados no mês de Julho apenas no primeiro caso.

146. No terceiro caso, o empréstimo inicial do BEI a partir dos seus recursos próprios foi fixado em 35 milhões de ecus, sendo objecto de uma bonificação de juros cujo montante foi avaliado em 5,6 milhões de ecus. No final de 1993, o banco decidiu reduzir o seu empréstimo a 28 milhões de ecus, na medida em que o próprio promotor tinha reduzido o volume do projecto, mas apenas informou a Comissão dessa alteração em Junho de 1994. Contudo, esta não tomou nesse momento qualquer medida visando reduzir os fundos autorizados para a bonificação de juros. Continuou autorizado ao longo de 1994 e 1995 um saldo residual de mais de 3 milhões de ecus, tendo-se efectuado um pagamento definitivo em Dezembro de 1995. Os fundos não utilizados apenas foram anulados em Julho de 1996. Este projecto demonstra mais uma vez a ausência de uma gestão suficientemente rigorosa dos fundos orçamentais pelos serviços da Comissão. O Banco deveria ter igualmente informado a Comissão mais rapidamente da sua decisão de reduzir o empréstimo.

Observações sobre a gestão das bonificações de juros

147. As constatações anteriores demonstram a insuficiência dos controlos sobre a justificação dos montantes solicitados pelo BEI a título de bonificações de juros. A Comissão não pediu explicações sobre o volume inicial, sobre as razões da existência de um saldo residual no final de uma operação, nem pelo contrário sobre os motivos que levaram o BEI a solicitar um aumento das dotações inicialmente autorizadas. A insuficiência do acompanhamento da Comissão é confirmada pela antiguidade e pelo número dos saldos residuais a anular.

148. O Regulamento (CEE) nº 1762/92 do Conselho restituiu à Comissão o controlo sobre as decisões de financiamento em relação às bonificações de juros. Compete-lhe neste âmbito verificar se o processo de pedido apresentado pelo BEI lhe permite verificar a justificação tanto dos seus princípios como dos montantes das dotações solicitadas.

149. A Comissão deverá além disso instituir, como o Tribunal tem regularmente recomendado igualmente para outros domínios, um procedimento anual de encerramento dos projectos e de anulação dos saldos residuais ([27]).

CONCLUSÕES GERAIS

Considerações sobre o sistema dos protocolos

150. As considerações apresentadas pelo Tribunal, por ocasião da análise da realização das duas primeiras séries de protocolos, no seu relatório especial nº 3/91, continuam a ser válidas actualmente ([28]).

151. O direito adquirido pelos países beneficiários em relação aos montantes aprovados nos protocolos sem limite de tempo não permitiu uma cadência harmoniosa entre os diferentes protocolos, tendo conduzido à imobilização de recursos orçamentais que poderiam ter sido utilizados para outros fins. Paralelamente, a Comissão encontrou-se na obrigação de gerir simultaneamente as quatro séries de protocolos a partir de 1992. Essa gestão prolongar-se-á até que se esgotem as dotações afectadas aos diferentes protocolos, paralelamente com a gestão das ajudas regidas pelo regulamento MEDA. A este respeito, a Comissão tenciona, com base nos terceiros e quartos protocolos, efectuar pagamentos anuais da ordem dos 200 milhões de ecus até 1999, e nos anos seguintes pagamentos mais reduzidos até que se esgotem as dotações ([29]).

([27]) Ver nomeadamente os pontos 3.18 e seguintes do relatório especial que acompanha a declaração de fiabilidade relativa ao exercício de 1994 (JO C 352 de 30.12.1995).

([28]) Ver relatório especial nº 3/91 e, nomeadamente, os pontos 3.23 e seguintes (JO C 252 de 26.9.1991).

([29]) Ver observações ao artigo B7-4051, Orçamento Geral da União Europeia para o exercício de 1997 (JO L 44 de 14.2.1997).

152. O regulamento MEDA dá uma resposta ao problema da utilização dos fundos adoptando um procedimento susceptível de se adaptar com flexibilidade às capacidades de absorção dos países terceiros beneficiários, correspondendo simultaneamente às suas prioridades. Na realidade, nos termos deste regulamento, os PTM deixam de dispor de um direito adquirido sobre um montante orçamental e passam a negociar, durante três anos, um plano cujo carácter indicativo é acentuado.

Considerações sobre o sistema de gestão da Comissão

153. A gestão da DG IB peca pela insuficiência de recursos humanos e por falta de clareza na repartição das tarefas entre os serviços, bem como das competências entre a sede da Comissão em Bruxelas e as delegações. Os poderes das delegações deverão ser reforçados para lhes permitirem tomar, em tempo útil, as decisões que se podem revelar necessárias na gestão dos projectos. Este aumento de competências deverá ter por contrapartida a obrigação de fundamentar essas decisões.

154. A qualidade das convenções de financiamento deve ser melhorada, no plano jurídico, prevendo sanções quando as obrigações não são respeitadas pelo beneficiário, e no plano técnico através de uma melhor definição dos órgãos de gestão e do conteúdo dos relatórios de execução, bem como através da inserção sistemática de uma cláusula que preveja uma avaliação intermédia e uma avaliação final do projecto, assim como um controlo externo.

155. Os instrumentos informáticos de que a Comissão dispõe não lhe permitem manter uma contabilidade auxiliar dos projectos directamente ligada à execução orçamental nem um acompanhamento pormenorizado dos projectos. As autorizações secundárias representadas pelos contratos celebrados nos termos das CF devem ser ainda objecto de acompanhamento manual. O *Management Information System* (MIS) foi instalado, em versão simplificada, em 1997.

156. O efeito conjugado destas diversas insuficiências tem por consequência um controlo insuficiente pela Comissão do ciclo completo da gestão dos projectos, nomeadamente da sua realização. A racionalização do sistema de gestão da Comissão, iniciada com a introdução do *Management Cycle Project*, deve ser aprofundada e completada.

157. Esta situação é especialmente preocupante no momento em que, com a adopção do regulamento MEDA, os serviços da Comissão se encontram confrontados com um aumento muito sensível do volume orçamental a gerir que, em dotações de autorização, é da ordem do dobro do dos protocolos. Para esse efeito, o orçamento rectificativo 1/96 previu a possibilidade de utilizar até 3 % das dotações MEDA como suporte administrativo e técnico. Por outro lado, a alteração de método do regulamento MEDA poderá modificar os hábitos nas relações entre a Comunidade e os PTM e exacerbar a competição entre estes últimos.

158. A experiência a tirar da realização dos protocolos (ver ponto 103) indica que, no que se refere à gestão dos financiamentos a partir do regulamento MEDA, a Comissão deverá, sempre que lhe for possível, basear-se nos dispositivos administrativos em vigor nos PTM, não procurando impor um modelo normalizado pré-estabelecido.

Considerações relativas às operações geridas pelo BEI sob mandato da Comissão

159. Os controlos efectuados permitiram apreciar, apesar das dificuldades nos procedimentos de instrução de determinadas IFI, a qualidade do sistema utilizado para a gestão dos capitais de risco e registar um *satisfecit* quanto aos resultados obtidos. A realização dos capitais de risco deu, contudo, lugar a uma concentração excessiva dos financiamentos.

160. O acompanhamento pela Comissão das operações cuja gestão é confiada ao BEI é reduzido. Essa insuficiência manifesta-se por uma exploração mínima das informações documentais enviadas pelo BEI e, no que se refere às bonificações de juros, pelo volume das autorizações pendentes.

O presente relatório foi adoptado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 29 de Janeiro de 1998.

Pelo Tribunal de Contas

Bernhard FRIEDMANN

Presidente

RESPOSTAS DA COMISSÃO

SISTEMA DOS PROTOCOLOS

Realização dos protocolos

Apresentação orçamental

21. A Comissão e a Autoridade Orçamental, ao prepararem e elaborarem o orçamento anual, procuraram manter o equilíbrio entre a proliferação e a consolidação das rubricas orçamentais, ao mesmo tempo que salvaguardavam a transparência dos objectivos das acções financiadas.

Legalidade comunitária

23. No que diz respeito às decisões relativas às bonificações de juros, embora exista a possibilidade teórica de rejeitar o parecer da Comissão, na realidade, tal nunca aconteceu.

Como o Tribunal aponta, o Regulamento nº 1762/92 resolveu a referida situação.

24. Nos termos do artigo 209° do Tratado, o Tribunal de Contas deverá ser consultado pelo Conselho para emitir um parecer em três casos muito precisos. Segundo a Comissão, o Regulamento MEDA não cabe directamente nestes casos.

No entanto, existe um processo de consulta facultativa entre a Comissão e o Tribunal, nos termos de um acordo de 1980. O Tribunal poderá ser consultado sobre todas as propostas que impliquem «alterações significativas às técnicas dos mecanismos financeiros e/ou orçamentais».

No futuro, a Comissão procurará recomendar mais sistematicamente ao Conselho a consulta para parecer prévio do Tribunal de Contas.

Conclusões sobre o sistema dos protocolos

28. Ver o ponto 24.

OPERAÇÕES GERIDAS DIRECTAMENTE PELA COMISSÃO

Instrumentos de gestão e de acompanhamento

Convenções de financiamento

31. a 33. A Comissão examinará as recomendações do Tribunal. A Comissão concorda que as convenções de financiamento poderiam, em geral, ser melhoradas, sendo certo que a introdução do método da gestão dos ciclos dos projectos (Project Cycle Management — PCM) tem permitido uma melhor definição e acompanhamento do projecto.

Foram organizadas sessões de formação a este método «Project Cycle Management», utilizando consultores externos, entre 1992 e 1997. Desta forma, pouco a pouco, os responsáveis dos projectos apreenderam este método de gestão de projectos.

Informática

34. a 36. Estão a envidar-se mais esforços para continuar a desenvolver a gestão financeira, bem como os instrumentos de informação para a supervisão e controlo dos projectos.

Organização e meios dos serviços

37. a 43. No período abrangido pela auditoria do Tribunal, as estruturas administrativas da Comissão relativas à ajuda bilateral mudaram imenso. A partilha das responsabilidades entre os serviços centrais e as delegações encontra-se em situação de revisão. Para os concursos, contratos e pagamentos locais, a revisão das regras permitiu às delegações manterem a respectiva flexibilidade. Com a criação das equipas MEDA, será melhorada a capacidade das delegações para acompanharem os projectos. Nos serviços centrais a separação das responsabilidades relativas à concepção, recursos, gestão e avaliação dos projectos foi inspirada pela iniciativa SEM 2000 e pelos princípios subjacentes à gestão dos ciclos dos projectos. A revisão da ajuda bilateral levou à obtenção de recursos suplementares para a realização e o acompanhamento dos projectos ao abrigo do Regulamento MEDA. Sempre que foi caso disso, chamou-se a atenção do pessoal da Comissão para as linhas directrizes (de que foram distribuídos exemplares) relativas às respectivas obrigações na gestão dos contratos e convenções de financiamento. As consequências a que o Tribunal alude no ponto 42 do relatório serão reduzidas à medida que avançar a cultura de disciplina financeira introduzida pela iniciativa SEM 2000.

A organização do trabalho entre as unidades geográficas, técnicas e as delegações é coerente com os trabalhos realizados a nível da Direcção-Geral IB que têm por objectivo estabelecer novas regras para determinar com

maior precisão o modo de cooperação entre os serviços centrais e os das delegações da Comissão em matéria de cooperação económica e de ajuda ao desenvolvimento.

Calendário da realização dos projectos

44. a 47. No que diz respeito ao projecto de geologia económica: a decisão da Comissão foi tomada em 23/ /3/89 e, após o trabalho de preparação, a convenção de financiamento (CF) foi enviada para assinatura em 14/ /11/89 e assinada pelo beneficiário em 23.4.90. O atraso de 13 meses distribui-se em partes iguais devido à necessidade de preenchimento de procedimentos administrativos tanto do lado da Comissão como do país beneficiário.

A Comissão está consciente do problema identificado pelo Tribunal, tendo incluído na proposta de alteração do regulamento financeiro que as CF sejam assinadas pelo menos dentro do ano subsequente àquele em que foi tomada a decisão da Comissão. A referida medida destina-se a encorajar os beneficiários a certificarem-se, no momento da aceitação das condições que regem a concessão da ajuda, de que os respectivos procedimentos nacionais estão concluídos dentro de um prazo determinado.

46. As «Disposições Técnico-Administrativas» (DTA) que constituem parte da CF, são frequentemente sujeitas a negociações difíceis e sensíveis com os países beneficiários nomeadamente para garantir a transparência das regras e a segurança dos fundos comunitários. As CF a que o Tribunal se refere foram redigidas em finais dos anos 80 e princípios dos anos 90.

Com a criação em Julho de 1995 da Direcção «Finanças e Recursos», como contra-peso exigido pela iniciativa SEM 2000, fizeram-se progressos no sentido da normalização e do preenchimento das CF, incluindo estas, actualmente, a maior parte das sugestões efectuadas pelo Tribunal.

Relativamente às regras dos concursos e procedimentos contratuais, a Comissão emitiu regras pormenorizadas e directrizes dirigidas ao pessoal que segue os projectos comunitários. As referidas regras são actualizadas regularmente, bem como quando as circunstâncias o exigem.

48. — 49. A Comissão está consciente de que importantes projectos de construção e de infra-estrutura social têm tendência para ultrapassarem as estimativas de custo iniciais. No âmbito da ajuda à cooperação regida por acordos preferenciais, o projecto é gerido basicamente pelo país, tomando a Comissão as medidas adequadas para garantir que os projectos avançam correctamente à luz das circunstâncias mutáveis — económicas, sociais e técnicas. No que diz respeito às CF, a Comissão dispõe actualmente de medidas para assegurar que exista um acompanhamento mais cuidadoso da data de expiração, sendo esta modificada quando as circunstâncias o exijam.

Gestão financeira e acompanhamento dos projectos

51. a 53. A Comissão reconhece que os relatórios intercalares deveriam ser seguidos com mais atenção. Ao mesmo tempo que respeita o princípio da confiança mútua subjacente à prestação de ajuda externa, a Comissão procura garantir que o país beneficiário ou a instituição financeira acompanhem os montantes correspondentes à contribuição do beneficiário.

A Comissão, através do seu representante, garante que os sistemas de acompanhamento sejam actualizados por forma a reflectir as necessidades mutáveis. No entanto, os serviços centrais da Comissão recebem relatórios regulares sobre o estado de avanço dos projectos. Com os recursos crescentes disponíveis ao abrigo do Regulamento MEDA, a Comissão prevê o melhoramento do acompanhamento dos relatórios intercalares dos projectos.

52. Sempre que possível, a Comissão previu apoiar-se nas estruturas nacionais para favorecer o conceito de «ownership» (propriedade). A introdução de missões de supervisão semestrais, como estão actualmente previstas no âmbito do programa MEDA, deveria reforçar consideravelmente o acompanhamento dos projectos.

Gestão administrativa e financeira

Acompanhamento das contas dos pagadores delegados

54. A Comissão está consciente do problema evocado pelo Tribunal e, na sequência da criação da DG IB, transferiu pessoal para reconciliar as contas dos pagadores delegados. Além disso, a Comissão dispõe de procedimentos para garantir que a reconciliação, futuramente, se fará numa base trimestral. Já se encontra bem adiantado o processo que assegura que o atraso acumulado será resolvido, com excepção dos países em que o acesso à informação é difícil, especialmente por razões políticas.

Selecção da assistência técnica

55. A responsabilidade pela selecção da assistência técnica foi passada para a recém-criada Direcção «Finanças e Recursos» da DG IB.

Ao separar as funções de instrução, de selecção, de execução e de avaliação, a Comissão reforçou o controlo interno, com isso garantindo procedimentos não só transparentes mas também eficazes. Além disso, foram elaborados novos procedimentos dirigidos ao pessoal que segue os projectos, relativos a concursos que dispõem de novos limites.

56. — 57. Ver as observações ao número 55.

Gestão da tesouraria

59. Em geral, tais projectos são frequentemente realizados debaixo de circunstâncias difíceis, sendo essencial que a gestão do projecto adopte uma abordagem prudente mas positiva. O programa de trabalho e as estimativas de custos reflectiram esta abordagem. Durante a realização do programa de trabalho e do orçamento, a PMU (unidade de gestão do projecto) é obrigada a controlar estreitamente os resultados e as despesas.

60. A reutilização dos juros no âmbito das operações de crédito poderá constituir objecto de um acordo com a administração na sequência dos resultados/conclusões estabelecidos pelas missões de supervisão semestrais.

Tomada em consideração de despesas inelegíveis

61. a 62. A Comissão é sensível ao facto de que os pagamentos sejam efectuados para custos elegíveis. A elegibilidade é determinada, entre outros aspectos, pelo facto de que a despesa se efectua depois da finalização da autorização das dotações. Portanto, a CF poderia autorizar custos que foram incorridos entre a autorização das dotações e a data operacional da CF.

A Comissão reconhece que, para o projecto SEM/03/ /204/212, a parcela de 212 000 ecus de um pagamento total de 452 488 ecus foi utilizada para ajuda da parte do projecto que pré-datava o momento da assinatura da CF. Quando a formação, a que se destinava a subvenção, se iniciou (Setembro de 1990), a Comissão (6 de Julho de 1990) tinha decidido apoiar o projecto, tendo sido já autorizadas as dotações necessárias para financiar o projecto.

63. A actividade imprevista apontada pelo Tribunal, refere-se à necessidade urgente de controlar a disseminação do vector mediante a distribuição, na Líbia, de vermes vivos mas esterilizados, importados da América. Esta actividade obteve o acordo dos Estados-membros e do Egipto. A Comissão forneceu 700 000 ecus do Programa de Desenvolvimento do Sector Alimentar (FSDP) para comprar urgentemente os insecticidas necessários para o controlo preventivo de animais ao longo da fronteira da Líbia/Egipto. O montante adiantado deveria ser reembolsado pelo Fundo de Contrapartida da Ajuda Alimentar (FADF). O Comité do FADF autorizou que fossem pagos 705 010 ecus em libras egípcias à conta do fundo rotativo do FSDP.

64. A CF previu montantes na ordem de 350 700 ecus (15 % do total do projecto menos os imprevistos) por serviços prestados por uma organização internacional e 1 067 500 ecus para o pessoal da organização e despesas administrativas. Estes custos foram repartidos entre cinco projectos em que participa a organização internacional. No que diz respeito à atribuição dos custos administrativos, a Comissão encontra-se em fase de obtenção de esclarecimentos por parte da organização internacional.

Prazos de pagamento

65. Os juros de mora pagos indicados pelo Tribunal foram devidos a um atraso no pagamento de um adiantamento devido em 1991. Os 158 dias de atraso foram causados por acontecimentos independentes da vontade dos serviços centrais da Comissão, sendo, no entanto, obrigados a assumir a sanção nos juros do projecto.

66. No respeitante à investigação das águas subterrâneas em Azraq (SEM/030628/006), há que assinalar que os atrasos nos pagamentos resultaram do processo de pagamento através do banco que efectuou pagamentos ao subcontratante em divisa corrente quando o contrato afirmava claramente que os pagamentos deveriam ser efectuados em ecus.

68. A propósito dos prazos evocados pelo Tribunal, os procedimentos internos da Comissão levaram entre 42 e 53 dias para processar o pedido de pagamento recebido do gestor orçamental nacional.

Avaliação e auditorias externas

69. a 71. Desde o início dos projectos abrangidos pela auditoria do Tribunal, já se realizaram progressos no número de projectos avaliados. A criação de uma unidade de avaliação nos serviços em questão, bem como o reforço da unidade financeira deveria permitir um acompanhamento aprofundado dos relatórios de auditora, bem como as avaliações intercalares e «a posteriori» dos projectos.

No que diz respeito às auditorias, a Comissão, face a restrições em termos de recursos humanos, decidiu utilizar auditores externos. Está a preparar-se para 1998 um programa sistemático de auditorias combinando recursos internos, recursos do projecto e auditores externos.

Além disso, a Comissão tenta cada vez mais incluir no texto das CF a obrigação de apresentar as contas dos projectos a auditorias externas.

Alterações das decisões iniciais

72. a 80. Os gestores dos projectos nos serviços centrais da Comissão e as delegações adoptaram uma abordagem pragmática na execução das CF. O resultado foi, como o Tribunal apontou, uma diversidade de condições ligadas às CF.

A responsabilidade pela aprovação adequada das questões contratuais e jurídicas foi retirada às unidades técnicas e, em largo grau, às delegações, sendo entregue à Direcção «Finanças e Recursos». Ao fazê-lo, o controlo interno sobre as alterações às CF foi reforçado. Portanto, qualquer alteração das CF tem que ser autorizada de acordo com as regras.

Serviços prestados pela assistência técnica

81. A Comissão sente-se confortada pelas observações do Tribunal quanto à qualidade global da assistência técnica prestada aos projectos.

82. a 84. Num caso, o consultor foi substituído e, noutro, o consultor foi autorizado a continuar o contrato, estando o assunto em vias de encerramento.

Gestão dos responsáveis pelos projectos e resultados obtidos

Observações contabilísticas e financeiras

85. a 87. O programa de auditoria de projectos para 1998 incluirá os pontos identificados pelo Tribunal.

Resultados registados e perenidade dos projectos

88. O Tribunal reconheceu os perigos inerentes aos projectos de desenvolvimento que exigem um equilíbrio entre assistência técnica e a criação de uma cultura de dependência. Os exemplos dados nos números 89 — 98 são uma confirmação deste dilema.

89. Quando as instalações deveriam ser entregues à GOSD (organização de drenagem sanitária) tornou-se claro que a GOSD necessitava de apoio institucional, durante um certo tempo, para reunir os técnicos competentes para gerirem as instalações do Helwan. Tal foi aprovado pela Comissão, tendo sido posto à sua disposição um financiamento complementar de 3 milhões de ecus. As dificuldades da GOSD, apontadas pelos auditores, foram reconhecidas na devida altura, tendo sido tomadas medidas para melhorar a respectiva capacidade de gestão.

90. Não é raro que o pessoal (fundamentalmente pago pelos contratantes) que dirige e mantém as instalações durante o período experimental não deseje transformar-se em funcionários governamentais. Esta é a razão pela qual a GOSD necessitou de assistência técnica, durante um período intermédio, após a saída dos contratantes e a mudança de responsabilidade do nível governamental para o nível municipal. Tal período de transição é crítico, tendo os auditores do Tribunal visitado o projecto precisamente nesse momento. A situação estabilizou desde então, devendo a cessação da assistência técnica verificar-se em 1998. A questão do preço da água é altamente sensível do ponto de vista político, não podendo ser especificamente resolvida dentro do projecto. Porém a CE, juntamente com outros importantes doadores, levantaram a questão junto do governo.

93. A Comissão acompanhará a questão para garantir que seja melhorado o controlo sobre as existências e o equipamento.

94. a 96. Ver a resposta geral ao ponto 88.

Conclusões sobre a gestão dos projectos

99. O relatório especial 3/91 e as respectivas respostas constituíram a base para uma importante revisão dos procedimentos da Comissão em matéria de ajuda concedida aos países mediterrânicos. Nem todos os compromissos da Comissão podiam ser inteiramente assumidos relativamente aos projectos financiados pelo terceiro e quarto protocolos dado que se encontravam já em andamento quando o relatório foi elaborado. No entanto, foram seguidos para os projectos MEDA.

100. a 102. A falta de recursos humanos, sublinhada no relatório do Tribunal, foi, em certa medida, ultrapassada através das medidas orçamentais que acompanham o programa MEDA. A revisão das estruturas da Comissão impulsionada por SEM 2000 conduziram a uma clarificação das responsabilidades, à separação das funções e à determinação de regras mais claras relativamente à gestão dos projectos.

Os melhoramentos necessários serão prosseguidos mediante o aumento da capacidade da Comissão em avaliar e acompanhar projectos, através do desenvolvimento dos sistemas informáticos permitindo o seguimento contabilístico e financeiro dos projectos, bem como mediante uma atribuição de recursos adequados à expansão do acompanhamento técnico dos projectos.

101. Ver os pontos 34 a 36 e 37 a 43.

103. A Comissão toma nota das observações do Tribunal no que diz respeito à definição dos sistemas de gestão. Este ponto tornou-se agora um ponto essencial a desenvolver em pormenor nas fases de instrução dos projectos e a retomar igualmente nas CF.

A Comissão procura apoiar-se, regra geral, nas administrações nacionais para a realização dos projectos, adaptando o sistema proposto às capacidades da administração.

No âmbito da execução de MEDA, a Comissão está a introduzir instrumentos para facilitar a gestão dos projectos e a negociar convenções com cada um dos parceiros mediterrânicos que definem, de comum acordo, o quadro regulamentar e o dispositivo administrativo necessário para a execução dos projectos e programas. Partindo de uma base comum, tomarão em consideração as diferentes propostas e situações individuais dos parceiros mediterrânicos.

GESTÃO DAS OPERAÇÕES GERIDAS PELO BEI SOB MANDATO DA COMISSÃO E RESPECTIVO CONTROLO

Apresentação geral do inquérito

107. A Comissão e o BEI procurarão dar seguimento aos pedidos do Tribunal.

Por ocasião das discussões de programação anual com o membro do Tribunal responsável pela coordenação das auditorias dos mandatos geridos pelo BEI, o Comité de Verificação do BEI exprimiu o desejo de que a repartição das visitas ao longo do ano seja equilibrada e que o programa tenha em conta as particularidades locais administrativas e festivas. O referido trabalho de planeamento é absolutamente normal entre dois órgãos de controlo. Posto isto, o Comité de Verificação está sempre disponível para organizar visitas conjuntas efectivamente solicitadas, nos termos do acordo tripartido entre as instituições, por vezes, dentro de prazos extremamente reduzidos, tendo em conta o país em causa.

Além disso, para que o Tribunal possa aproveitar ao máximo das visitas «in loco», organizam-se sempre sessões de informação antes da realização das visitas.

Dispositivo de gestão dos capitais de risco

Finalidade dos capitais de risco e condições de elegibilidade

110. A interpretação das condições de atribuição dos capitais de risco é inteiramente compatível com os objectivos de uma assistência deste género. Aliás, as condições de cada projecto são submetidas à aprovação do «Comité do artigo 9º», onde se encontram representantes dos governos dos Estados-membros, bem como um representante da Comissão, nos termos dos regulamentos.

Descrição do sistema de gestão

Modalidades de financiamento e dispositivo contratual

114. a) Se é certo que a observação pode ser admitida para certas operações do Terceiro Protocolo, não é aplicável à maior parte das operações do Quarto Protocolo.

b) De modo geral, o risco de câmbio é assumido pela Comunidade (cfr. nº 1, segundo parágrafo, do artigo 3º das convenções de gestão entre a Comissão e o BEI de 16 de Junho e 17 de Dezembro de 1992). É inerente à natureza da operação de «tomada de participação».

Instrução e acompanhamento dos projectos

117. Importa referir que a rubrica global de dotações em que se verifica a delegação da instrução do processo, mantendo o BEI a decisão final, constitui igualmente uma fórmula habitual, quer no caso de utilização dos recursos próprios do BEI, quer no caso dos capitais de risco.

Observações do Tribunal na sequência dos controlos

Instrução dos projectos

122. Este problema foi diagnosticado pelo BEI, que reagiu dando mais importância ao contributo tecnológico ou comercial do parceiro do que ao seu simples contributo financeiro, muitas vezes pouco eficaz a médio prazo.

123. Este problema é bem conhecido do BEI; dele se deduz a importância de reforçar os fundos próprios conjuntamente com os capitais de risco.

124. O BEI procede a controlos regulares e verifica progressos por parte das instituições financeiras intermediárias (IFI) nessa matéria.

Concentração das ajudas

126. Importa precisar que quase todos os bancos marroquinos são utilizadores da linha de crédito. Dada a grande procura de fundos para projectos em Marrocos, é eficiente e normal que os próprios clientes das IFI apresentem projectos adequados. Isso não impede que outros apresentem os seus projectos.

127. a 130. Quando lançada pela Comunidade e pelo BEI, a disponibilidade de empréstimos globais para o sector PME fora uma realidade inovadora. No contexto do desenvolvimento, não tem sido fácil identificar projectos adequados apresentados por PME financeiramente estáveis que desejam contrair empréstimos em divisa estrangeira. Naquela altura, algumas das IFI não tinham experiência para aumentar os fundos ao abrigo da linha de crédito das PME, embora pareça que esta situação esteja a mudar com o tempo.

Uma outra razão pela qual a taxa de retoma dos empréstimos globais tem sido baixa explica-se pela exposição a riscos de câmbio e pela instabilidade dos mercados de exportação, bem como pelas condições existentes no mercado local que foi caracterizado por um crescimento lento do PIB e pela abundância de outros fundos.

As empresas mediterrânicas recebem normalmente os rendimentos em moeda local. Os empréstimos oferecidos a taxas muito favoráveis têm sido contrabalançadas pela exposição ao risco do câmbio e ao riscos do negócio inerentes ao sector PME.

À luz da experiência acima descrita, o BEI cancelou 17,4 milhões de ecus do empréstimo sobre os seus recursos próprios. Do capital de risco de 3 milhões de ecus apenas 0,52 milhões de ecus foram desembolsados, sendo os restantes 2,48 milhões de ecus cancelados. O interesse financeiro da Comunidade foi, portanto, salvaguardado.

Acompanhamento geral das operações pelo BEI

131. Confirma-se que o acompanhamento está em vias de ser reforçado.

Realização dos quartos protocolos

135. Verificou-se claramente que era necessário flexibilizar a noção de empresa conjunta. A noção foi alargada a todas as formas de cooperação, sem que esta tome necessariamente a forma de uma participação conjunta no capital, permitindo assim uma aceleração da utilização dos créditos.

É claro que as novas modalidades parecem menos favoráveis directamente: isto faz parte da evolução normal do mercado financeiro que se torna mais maduro, permitindo a introdução progressiva de novos instrumentos. O BEI considera que o seu papel consiste em provocar o alargamento da gama de produtos financeiros a favor das PME.

136. O apoio dos promotores, sem parceiros estrangeiros, faz parte das novas orientações da política de parceria euromediterrânica, tendo por objectivo tornar mais competitivas as PME dos países terceiros mediterrânicos face ao desaparecimento das protecções aduaneiras, desaparecimento que foi programado nos novos acordos de associação.

Gestão das bonificações de juros

Resultados dos controlos

Autorizações pendentes e acompanhamento

140. a 142. A instalação recente de um sistema de informação regular vai permitir um melhoramento da informação relativa às bonificações de juros.

A título de revisão periódica de autorizações pendentes e excedentárias, a Comissão reviu projectos abrangidos pela auditoria do Tribunal para avaliar as necessidades de continuação de financiamento. Na sequência do referido exame, a Comissão encerrou ou reviu os projectos examinados pelo Tribunal e anulou as autorizações respeitantes a fundos excedentários relativamente às necessidades.

Observações sobre a gestão das bonificações de juros

147. a 148. Ver a resposta aos pontos 140 a 142.

CONCLUSÕES GERAIS

Considerações sobre o sistema dos protocolos

150. a 152. Como o Tribunal reconhece, a experiência adquirida na execução dos protocolos mediterrânicos foi tida em conta no Regulamento do Conselho nº 1488/96 MEDA. Este quadro da parceria euromediterrânica prevê o conjunto das medidas financeiras e técnicas necessárias às reformas das estruturas económicas e sociais dos parceiros mediterrânicos.

Considerações sobre o sistema de gestão da Comissão

153. a 158. Com o rápido desenvolvimento da política mediterrânica, fez-se sentir a falta de recursos humanos. No entanto, a Comissão, mediante a reorganização, redistribuição e reforço da gestão de projectos, tem

procurado utilizar os seus recursos de forma eficaz e eficiente.

O referido processo será melhorado mediante a criação de um serviço administrativo comum decidido pela Comissão em 15 de Outubro de 1997. Encontra-se em vias de avaliação a divisão das responsabilidades e a separação de funções entre os serviços centrais e as delegações, bem como em Bruxelas entre as unidades técnicas e operacionais.

Esta evolução tem sido acompanhada de uma clarificação das regras e procedimentos acerca da gestão contratual e financeira. Por fim, têm vindo a aumentar os recursos disponíveis para as actividades de avaliação e de auditoria tanto quantitativa como qualitativamente.

Na sequência da experiência de concepção e de execução de protocolos, a Comissão tomou as medidas necessárias para garantir que o acompanhamento dos projectos MEDA não seja refreado mas antes cuidadosamente levado a cabo.

Considerações relativas às operações geridas pelo BEI sob mandato da Comissão

159. Mais de 200 beneficiários tiraram partido dos terceiro e quarto protocolos. À excepção da situação descrita nos pontos 127-136, em que os interesses financeiros da Comunidade precisavam de ser salvaguardados, não tem havido uma concentração excessiva dos fundos concedidos.

160. A Comissão está a rever os procedimentos de funcionamento para com o BEI e, entretanto, reforçou os recursos disponíveis para garantir um acompanhamento mais estreito do fluxo de informação entre as duas instituições.