III

(Atos preparatórios)

TRIBUNAL DE CONTAS

PARECER N.º 3/2014

(apresentado nos termos do n.o 4 do artigo 287.º do TFUE)

sobre a proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 215/2008 relativo ao Regulamento Financeiro aplicável ao 10.º Fundo Europeu de Desenvolvimento, para efeitos de execução da Facilidade de Transição

(2014/C 124/01)

ÍNDICE

	Pontos	*Página*
INTRODUÇÃO	1-6	3
OBSERVAÇÃO GERAL SOBRE A TRANSPARÊNCIA	7-10	4
OBSERVAÇÕES ESPECÍFICAS	11-20	4
Modalidades de execução	11-13	4
Subvenções	14 - 15	4
Apoio orçamental	16-20	5

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), nomeadamente o n.º 4 do artigo 287.º,

Tendo em conta o Acordo de Parceria entre os Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico, por um lado, e a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, por outro, assinado em Cotonu, em 23 de junho de 2000 ([1]),

Tendo em conta a Decisão 2001/822/CE do Conselho, de 27 de novembro de 2001, relativa à associação dos países e territórios ultramarinos à Comunidade Europeia («Decisão de Associação Ultramarina») ([2]),

Tendo em conta o Acordo Interno entre os representantes dos Governos dos Estados-Membros, reunidos no Conselho, relativo ao financiamento da ajuda concedida pela Comunidade no âmbito do quadro financeiro plurianual para o período de 2008-2013, em conformidade com o Acordo de Parceria ACP-CE, bem como à concessão de assistência financeira aos países e territórios ultramarinos aos quais se aplica a parte IV do Tratado CE ([3]), nomeadamente o n.º 2 do artigo 10.º,

Tendo em conta o Acordo Interno entre os representantes dos Governos dos Estados-Membros da União Europeia, reunidos no Conselho, relativo ao financiamento da ajuda concedida pela União Europeia no âmbito do quadro financeiro plurianual para o período de 2014-2020, em conformidade com o Acordo de Parceria ACP-UE, bem como à concessão de assistência financeira aos países e territórios ultramarinos aos quais se aplica a parte IV do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ([4]), nomeadamente o n.º 2 do artigo 10.º,

Tendo em conta a Decisão 2013/759/UE do Conselho, de 12 de dezembro de 2013, relativa às medidas de gestão transitórias do FED a partir de 1 de janeiro de 2014 até à entrada em vigor do 11.º Fundo Europeu de Desenvolvimento ([5]),

Tendo em conta o Parecer n.º 12/2002 do Tribunal, relativo à proposta de regulamento do Conselho que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao nono Fundo Europeu de Desenvolvimento no âmbito do acordo de parceria ACP-CE assinado em Cotonu em 23 de junho de 2000 ([6]),

Tendo em conta o Parecer n.º 2/2007 do Tribunal, sobre a proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento Financeiro aplicável ao nono Fundo Europeu de Desenvolvimento ([7]),

Tendo em conta o Parecer n.º 9/2007 do Tribunal, sobre a proposta de regulamento do Conselho relativo ao Regulamento Financeiro aplicável ao 10.º Fundo Europeu de Desenvolvimento ([8]),

Tendo em conta o Parecer n.º 3/2013 do Tribunal, sobre a proposta de regulamento do Conselho relativo ao Regulamento Financeiro aplicável ao 11.º Fundo Europeu de Desenvolvimento ([9]),

Tendo em conta os Relatórios Anuais do Tribunal relativos às atividades financiadas pelos oitavo, nono e décimo Fundos Europeus de Desenvolvimento ([10]),

([1]) JO L 317 de 15.12.2000, p. 3. Acordo com a redação que lhe foi dada pelo Acordo assinado no Luxemburgo em 25 de junho de 2005 (JO L 287 de 28.10.2005, p. 4) e pelo Acordo assinado em Uagadugu em 22 de junho de 2010 (JO L 287 de 4.11.2010, p. 3).
([2]) JO L 314 de 30.11.2001, p. 1 e JO L 324 de 7.12.2001, p. 1, alterada pela Decisão 2007/249/CE (JO L 109 de 26.4.2007, p. 33) e Decisão 528/2012/UE (JO L 264 de 29.9.2012, p. 1).
([3]) JO L 247 de 9.9.2006, p. 32.
([4]) JO L 210 de 6.8.2013, p. 1. Acordo pendente de ratificação.
([5]) JO L 335 de 14.12.2013, p. 48.
([6]) JO C 12 de 17.1.2003, p. 19.
([7]) JO C 101 de 4.5.2007, p. 1.
([8]) JO C 23 de 28.1.2008, p. 3.
([9]) JO C 370 de 17.12.2013, p. 1.
([10]) JO C 331 de 14.11.2013, p. 261; JO C 326 de 10.11.2011, p. 251; JO C 303 de 9.11.2010, p. 243 e JO C 269 de 10.11.2009, p. 257.

Tendo em conta os Relatórios Especiais do Tribunal n.º 9/2013 [1] e n.º 11/2010 [2],

Tendo em conta a proposta da Comissão de regulamento do Conselho relativo ao Regulamento Financeiro aplicável ao 11.º Fundo Europeu de Desenvolvimento [3],

Tendo em conta a proposta da Comissão de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 215/2008 do Conselho, de 18 de fevereiro de 2008, relativo ao Regulamento Financeiro aplicável ao 10.º Fundo Europeu de Desenvolvimento, para efeitos de execução da Facilidade de Transição [4],

Tendo em conta o pedido de parecer sobre essa proposta, apresentado pelo Conselho da União Europeia e recebido pelo Tribunal em 28 de janeiro de 2014, completado pelo envio do seu anexo, em que constam as disposições da proposta de Regulamento Financeiro, recebido pelo Tribunal em 25 de fevereiro de 2014,

ADOTOU O SEGUINTE PARECER:

Introdução

1. O Acordo Interno que institui o 11.º Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) foi assinado pelos Estados-Membros em junho de 2013. Só entrará em vigor após a sua ratificação por todos os Estados-Membros, processo que provavelmente ficará concluído em 2014.

2. Para garantir a disponibilidade de fundos entre janeiro de 2014 e a entrada em vigor do Acordo Interno que institui o 11.º FED, o Conselho estabeleceu medidas transitórias («Facilidade de Transição») que serão financiadas pelos fundos de FED anteriores e contabilizadas no 11.º FED.

3. As regras financeiras aplicáveis ao 11.º FED não podem ser adotadas pelo Conselho antes da entrada em vigor do Acordo Interno que institui o 11º FED. Por conseguinte, a Comissão propõe que o Regulamento do Conselho relativo ao Regulamento Financeiro aplicável ao 10.º FED seja alterado de forma a que as regras financeiras aplicáveis ao 11.º FED sejam igualmente aplicáveis à Facilidade de Transição.

4. Foi solicitado ao Tribunal um parecer sobre a proposta de regulamento do Conselho relativo ao Regulamento Financeiro aplicável ao 11.º Fundo Europeu de Desenvolvimento. Esse parecer foi publicado em dezembro de 2013 (Parecer n.º 3/2013).

5. O Tribunal congratula-se com o facto de que uma série de observações formuladas no seu Parecer n.º 3/2013 sobre as regras financeiras aplicáveis ao 11.º FED tenham sido consideradas na presente proposta, em especial os seguintes pontos:

— as disposições relativas à adjudicação de contratos (nomeadamente, o n.º 5 do artigo 36º da proposta) foram melhoradas,

— a cooperação das autoridades nacionais de auditoria com o Tribunal é clarificada (n.º 6 do artigo 48.º da proposta),

— a aplicação da proposta de Regulamento Financeiro é generalizada a todos os domínios de despesas do FED, exceto à Facilidade de Investimento (artigo 60.º da proposta).

6. No seu Parecer n.º 3/2013, o Tribunal formulou outras observações que mantêm a sua pertinência e que são descritas em seguida (ver pontos 7 a 20).

[1] «Apoio da UE à governação na República Democrática do Congo» (http://eca.europa.eu).
[2] «Gestão, por parte da Comissão, do Apoio Orçamental Geral nos países ACP, da América Latina e da Ásia» (http://eca.europa.eu).
[3] COM(2013) 660 final.
[4] COM(2014) 9 final.

Observação geral sobre a transparência

7. A proposta contém inúmeras referências ao Regulamento Financeiro geral ([1]), indicando os respetivos artigos que se devem aplicar. No entanto, muitas vezes inclui outras disposições ou referências a disposições do Regulamento Financeiro geral que não são aplicáveis. Algumas disposições do Regulamento Financeiro geral não se aplicam diretamente mas *mutatis mutandis* e alguns termos devem ser entendidos como tendo um significado diferente do que lhes é atribuído no Regulamento Financeiro geral (ver a lista constante do n.º 4 do artigo 2.º da proposta).

8. A proposta de regulamento financeiro daí resultante está longe de ser fácil de utilizar. Não constitui um documento autónomo e não é possível compreendê-lo sem referência ao Regulamento Financeiro geral e às suas normas de execução. Esta complexidade dá origem a um risco significativo de incerteza jurídica. Na sua forma atual, o documento seria difícil de utilizar por parte dos gestores, beneficiários e auditores. Por conseguinte, existe um risco significativo de as suas disposições serem mal interpretadas e de ocorrência de erros.

9. O Tribunal lamenta que a Comissão não tenha elaborado uma proposta de regulamento autónoma e transparente concebida para ser o mais clara possível para os utilizadores e minimizar o risco de erro resultante de interpretações incorretas.

10. O Tribunal lamenta igualmente que, apesar das sugestões que apresentou nos seus Pareceres n.º 12/2002, n.º 2/2007 e n.º 9/2007, a Comissão ainda não tenha proposto um regulamento financeiro único aplicável ao conjunto dos FED presentes e futuros que, tal como o Regulamento Financeiro geral, seria eventualmente alterado sempre que fosse necessário. Uma medida deste tipo asseguraria uma abordagem contínua, sem o risco de interrupção da execução dos FED, e poderia simplificar a gestão.

Observações específicas

Modalidades de execução

11. O artigo 17.º estipula nomeadamente que serão aplicáveis as disposições do Regulamento Financeiro geral relativas à «gestão indireta». No entanto, o n.º 3 do artigo 17.º introduz elementos que ultrapassam essas disposições.

12. O n.º 3 estabelece que as «entidades responsáveis» podem também confiar tarefas de execução orçamental a outras entidades em condições equivalentes, criando, na prática, delegações em cadeia. Esta competência é atribuída de forma muito lata, permitindo aos Estados ACP e aos PTU confiarem tarefas de execução orçamental a organismos regidos pelo direito privado com base num contrato de prestação de serviços. Não é claro por que motivo esta disposição foi introduzida na proposta, havendo um risco significativo de que possa dificultar e eventualmente impedir a aplicação das disposições previstas no n.º 1 do artigo 60.º do Regulamento Financeiro geral. Estas preveem, nomeadamente, que as entidades e as pessoas às quais são confiadas tarefas de execução orçamental «asseguram um nível de proteção dos interesses financeiros da União equivalente ao exigido pelo presente regulamento quando gerem fundos da União».

13. O Tribunal recomenda que o Conselho examine a justificação para a inclusão do n.º 3: em particular, se quaisquer vantagens daí decorrentes compensam o risco de diluição da responsabilidade pela correta utilização dos fundos dos FED.

Subvenções

14. Nos termos do artigo 37º da proposta, as disposições do Regulamento Financeiro geral relativas às subvenções aplicam-se em termos gerais às contribuições financeiras provenientes do FED. No entanto, o n.º 3 inclui uma disposição adicional que salienta que a Comissão deve ter em conta as necessidades e os contextos específicos quando define as modalidades de financiamento. Não é claro por que motivo se considerou necessário incluir esta disposição no Regulamento Financeiro do FED para efeitos de execução da Facilidade de Transição, quando parece não existir uma disposição equivalente no Regulamento Financeiro geral.

15. O Tribunal recomenda que o Conselho examine se existe uma boa justificação para incluir esta disposição e se a mesma está definida de forma suficientemente clara.

([1]) Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União (JO L 298 de 26.10.2012, p. 1).

Apoio orçamental

16. O primeiro parágrafo do artigo 39.º da proposta prevê que o artigo 186º do Regulamento Financeiro geral se aplica aos pagamentos de apoio orçamental do FED. Esse artigo do Regulamento Financeiro geral estipula que as decisões de financiamento ao abrigo das quais o apoio orçamental é pago devem especificar os seus objetivos e os resultados esperados e que o pagamento depende dos progressos realizados para cumprimento das condições (n.º 2); que as convenções de financiamento devem prever o reembolso de despesas irregulares (n.º 3); e que a Comissão apoia, nos países terceiros beneficiários, o reforço do controlo parlamentar e das capacidades de auditoria, o aumento da transparência e o acesso do público à informação (n.º 4).

17. Do segundo ao sétimo parágrafos do artigo 39.º da proposta são enunciados diversos princípios e práticas respeitantes ao apoio orçamental concedido pelo FED. Entre estes incluem-se declarações gerais de política (segundo e quarto parágrafos), reformulações ou versões parafraseadas de algumas disposições do artigo 186º do Regulamento Financeiro geral (terceiro, quinto e sexto parágrafos), bem como uma referência obscura à relação entre os PTU e os Estados-Membros em questão (sétimo parágrafo).

18. Assim, o texto parece ir além do que é apropriado para um regulamento financeiro ([1]). É também uma fonte potencial de confusão na medida em que, por um lado, afirma aplicar as disposições correspondentes do Regulamento Financeiro geral enquanto, por outro, apresenta versões parafraseadas de algumas dessas disposições.

19. O Tribunal formulou diversas recomendações em relatórios recentes relativamente à utilização do apoio orçamental ([2]), incluindo, nomeadamente, a necessidade de definir critérios objetivamente verificáveis e, sempre possível quantificados, e de acompanhar os progressos realizados em função desses critérios. Seria conveniente que o texto fosse reformulado nesse sentido. Uma parte do texto incluído na presente proposta (por exemplo, as referências a «apoio diferenciado» e «fatores determinantes» no quarto parágrafo) pode, por outro lado, ser interpretada como uma justificação para uma posição relativamente flexível sobre a necessidade de os pagamentos de apoio orçamental serem rigorosamente sujeitos a condições.

20. O Tribunal recomenda que o Conselho examine este artigo da proposta tendo em conta as considerações acima efetuadas.

O presente parecer foi adotado pela Câmara III, presidida por Karel PINXTEN, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 1 de abril de 2014.

Pelo Tribunal de Contas

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Presidente

([1]) Cuja definição consta do segundo considerando da proposta de regulamento do Conselho como sendo «as normas de execução do 10.º FED tendo em vista a gestão operacional e financeira».

([2]) Ponto 51 do Relatório Anual do Tribunal relativo às atividades do FED de 2012, ponto 64 do Relatório Anual do Tribunal relativo às atividades do FED de 2010, ponto 54 do Relatório Anual do Tribunal relativo às atividades do FED de 2009, ponto 56 do Relatório Anual do Tribunal relativo às atividades do FED de 2008, Relatório Especial n.º 9/2013 «Apoio da UE à governação na República Democrática do Congo», Relatório Especial n.º 4/2013 «Cooperação da UE com o Egito na Área da Governação», Relatório Especial n.º 11/2010 «Gestão, por parte da Comissão, do Apoio Orçamental Geral nos países ACP, da América Latina e da Ásia».