RESOLUÇÃO (UE) 2020/1936 DO PARLAMENTO EUROPEU

de 14 de maio de 2020,

que contém as observações que constituem parte integrante da decisão sobre a quitação pela execução do orçamento dos oitavo, nono, décimo e décimo primeiro Fundos Europeus de Desenvolvimento para o exercício de 2018

O PARLAMENTO EUROPEU,

— Tendo em conta a sua decisão sobre a quitação pela execução do orçamento dos oitavo, nono, décimo e décimo primeiro Fundos Europeus de Desenvolvimento para o exercício de 2018,

— Tendo em conta as respostas da Comissão às perguntas escritas apresentadas ao Comissário da Cooperação Internacional e Desenvolvimento, Neven Mimica para a audição perante a Comissão do Controlo Orçamental, realizada em 28 de novembro de 2019;

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

— Tendo em conta o parecer da Comissão do Desenvolvimento,

— Tendo em conta o relatório da Comissão do Controlo Orçamental (A9-0057/2020),

A. Considerando que o principal objetivo da cooperação para o desenvolvimento é a redução e, a prazo, a erradicação da pobreza, tal como indicado nos artigos 208.º a 210 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE);

B. Considerando que a União deve envidar todos os esforços para garantir que, especialmente nos casos em que investe em países governados por regimes não democráticos, os seus fundos e ações beneficiem sempre as pessoas necessitadas e não as estruturas de governação;

C. Considerando que o objetivo geral continua a ser o de consagrar 0,7% do rendimento nacional bruto à ajuda pública ao desenvolvimento (APD) e impulsionar o financiamento privado;

D. Considerando que a integração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a aplicação do Acordo de Paris sobre o Clima são objetivos fundamentais que devem ser realizados utilizando os instrumentos de cooperação;

E. Considerando que a sustentabilidade é crucial para alcançar os objetivos e resultados definidos e, em especial, os efeitos a longo prazo da ajuda ao desenvolvimento;

F. Considerando que o princípio de «não deixar ninguém para trás» é fundamental na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável;

G. Considerando que o Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento, adotado em 2017, coloca à disposição das instituições da União e dos Estados-Membros um quadro comum em matéria de política de desenvolvimento;

H. Considerando que o alinhamento da cooperação para o desenvolvimento da União pelas prioridades em matéria de desenvolvimento dos países parceiros é o elemento fundamental da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável;

I. Considerando que a coerência e a complementaridade das diversas políticas externas devem ser analisadas de forma constante, especialmente quando são aplicadas várias políticas num único país parceiro, a fim de promover sinergias, limitar os compromissos entre estas políticas e evitar, tanto quanto possível, encargos administrativos desnecessários;

J. Considerando que a boa cooperação e a boa coordenação com outros doadores e instituições financeiras internacionais se revestem de uma importância fulcral para evitar duplicações, assegurar controlos eficazes, a partilha de riscos, uma responsabilidade pelos resultados que reflita os contributos reais e a eficácia da ajuda, bem como fomentar o reforço das capacidades de ajuda ao desenvolvimento nos países beneficiários;

K. Considerando que cabe em última instância à Comissão a responsabilidade pela legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas dos Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) e pela supervisão do processo de acompanhamento e relato financeiros destes Fundos;

L. Considerando que a transparência, a responsabilização e a diligência devida em matéria de direitos humanos são condições indispensáveis ao controlo democrático e à eficácia da ajuda ao desenvolvimento;

M. Considerando que as intervenções externas da União são canalizadas através de organizações internacionais que executam os fundos da União ou cofinanciam projetos em conjunto com a União, o que implica desafios em matéria de supervisão e governação;

N. Considerando a grande variedade de métodos de execução, reflexo da natureza intergovernamental dos FED, que é utilizada em 79 países com regras e procedimentos complexos em matéria de lançamento de concursos e adjudicação de contratos;

O. Considerando que o apoio orçamental, embora desempenhe um papel fundamental como motor de mudança e na abordagem dos principais desafios em matéria de desenvolvimento, comporta um risco fiduciário considerável e só deve ser concedido se o Estado beneficiário conseguir demonstrar um nível suficiente de transparência, rastreabilidade, responsabilidade, respeito pelo Estado de direito e pelos direitos humanos e eficácia antes de receber apoio orçamental;

P. Considerando que a promoção da transparência e a luta contra a corrupção e a fraude são fundamentais para o êxito das operações de apoio orçamental da União;

Q. Considerando que as atividades dos FED são executadas em contextos difíceis, devido aos elevados riscos recorrentes, tanto geopolíticos como institucionais;

R. Considerando que fatores externos à execução adequada dos FED podem limitar ou aniquilar os esforços envidados em termos de desenvolvimento;

S. Considerando que o apoio da União no domínio da governação é uma componente essencial da ajuda ao desenvolvimento para que se possam realizar verdadeiras reformas em matéria de governação;

T. Considerando que as atuais crises migratórias não devem ofuscar as vagas migratórias que estão associadas às perturbações demográficas e requerem respostas diferentes a longo prazo;

U. Considerando que a simplificação dos processos de execução permite reforçar a eficácia da concessão de ajuda;

V. Considerando que é fundamental promover a visibilidade da União, assegurar uma utilização estratégica do instrumento de ajuda financeira externa da UE, informar sobre o financiamento da União e projetar os valores da União em todas as formas de ajuda ao desenvolvimento;

Declaração de fiabilidade

Execução financeira e de projetos dos FED (oitavo a décimo primeiro FED) em 2018

1. Assinala que o décimo primeiro FED representa 65% da carteira da Direção-Geral da Cooperação Internacional e do Desenvolvimento (DG DEVCO) da Comissão; toma nota de que as autorizações do FED ascenderam a 4 959 milhões de euros em 2018, excedendo o objetivo anual de 4 537 milhões de euros (ou seja, 109,3% do objetivo inicial, em comparação com 95% em 2017), enquanto os pagamentos do FED ascenderam a 4 124 euros (ou seja, uma taxa de execução de 98,2% do objetivo anual de 4 200 milhões de euros, em comparação com 98,89% em 2017); constata ainda que as autorizações do Banco Europeu de Investimento (BEI) ascenderam a 880 milhões de euros (dos quais 800 milhões de euros para a Facilidade de Investimento), enquanto os pagamentos do BEI ascenderam a 555 milhões de euros em 2018 (dos quais 525 milhões de euros foram efetuados através da Facilidade de Investimento);

2. Congratula-se com os esforços constantes da DG DEVCO para reduzir os pré-financiamentos antigos e as autorizações antigas por utilizar, a fim de alcançar a meta de 25%; observa que a DG DEVCO excedeu a sua meta de 25%, tendo alcançado uma redução dos pré-financiamentos antigos dos FED de 40,33% (43,79% para outros domínios da ajuda) e uma redução das autorizações antigas dos FED por utilizar de 37,10% (39,71% para outros domínios da ajuda);

3. Exorta a DG DEVCO a prosseguir os seus esforços no que se refere aos contratos caducados dos FED, já que, tal como em 2017, o valor-alvo inferior a 15% não foi alcançado, apesar do novo procedimento estabelecido pela DG DEVCO (tendo sido alcançada uma percentagem de 17,27%, que representa uma melhoria ligeira, mas não satisfatória, comparativamente a 18,75% em 2017); observa que, com uma percentagem de 13,88%, esta meta do indicador-chave de desempenho (ICD) inferior a 15% foi alcançada para as restantes operações da DG DEVCO;

4. Lamenta, de um modo geral, os resultados menos positivos destes esforços de redução, tendo sido alcançados níveis de redução mais baixos para os pré-financiamentos antigos e as autorizações antigas por utilizar dos FED ou não tendo sido alcançados os objetivos no caso dos contratos antigos caducados dos FED face aos outros domínios de intervenção e de competência da DG DEVCO; reconhece, contudo, que a complexidade de funcionamento dos FED pode criar obstáculos à consecução dos objetivos dos ICD, em especial no que se refere aos procedimentos de encerramento, o que dificulta a emissão de ordens de cobrança;

5. Insta a DG DEVCO a encerrar, com caráter prioritário e a curto prazo, as restantes operações do oitavo e do nono FED;

Fiabilidade das contas

6. Congratula-se com o facto de o Tribunal de Contas (o «Tribunal»), no seu relatório anual sobre as atividades financiadas pelos oitavo, nono, décimo e décimo primeiro FED relativo ao exercício de 2018, constatar que as contas anuais definitivas refletem fielmente, em todos os aspetos materialmente relevantes, a sua situação financeira em 31 de dezembro de 2018, os resultados das suas operações, os fluxos de caixa, bem como a variação da situação líquida do exercício então encerrado, em conformidade com as disposições do regulamento financeiro dos FED e as regras contabilísticas baseadas nas normas de contabilidade internacionalmente aceites para o setor público;

Legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas

7. Acolhe com agrado o parecer do Tribunal, segundo o qual as receitas subjacentes às contas relativas ao exercício de 2018 são, em todos os aspetos materialmente relevantes, legais e regulares;

8. Manifesta a sua crescente preocupação com o parecer negativo do Tribunal sobre a legalidade e a regularidade das despesas, na medida em que as despesas subjacentes às contas estão materialmente afetadas pelo aumento do nível de erro;

9. Manifesta profunda preocupação pelo facto de o nível de erro estimado ter aumentado pelo segundo ano consecutivo, tendo sido de 5,2% no caso das despesas aceites nas contas dos oitavo, nono, décimo e décimo primeiro FED (face a 4,5% em 2017, 3,3% em 2016, 3,8% em 2014 e 2015, 3,4% em 2013 e 3% em 2012); espera que a Comissão reflita sobre as razões desta situação e tome as medidas necessárias para inverter a tendência para o aumento da taxa de erro;

10. Assinala que parte das taxas de erro estimadas pelo Tribunal poderá dever-se a um volume de trabalho muito elevado e a um número insuficiente de membros do pessoal, em especial nas delegações em situações difíceis;

11. Considera que, quando se atinge este nível de erro estimado, é essencial investir mais na informação e na formação do pessoal; insta a Comissão a encontrar formas de resolver o problema da falta de pessoal, em particular nas delegações que se deparam com dificuldades;

12. Observa que a saída do Reino Unido da União não teve qualquer impacto na gestão financeira do FED de 2018 e que as contas do FED de 2018 refletem corretamente a situação do processo de saída;

13. Toma nota, com grande preocupação, do facto de 51 das 125 operações de pagamento examinadas pelo Tribunal (ou seja, 41%) apresentarem erros e, em particular, do facto de nove das 39 operações de pagamento afetadas por erros quantificáveis (ou seja, 23%) serem operações finais autorizadas depois de terem sido realizados todos os controlos *ex ante*; insta a Comissão a melhorar substancialmente a legalidade e a regularidade das operações e a velar por que seja dado um seguimento adequado aos controlos *ex ante*;

14. Observa que os fundos anulados provenientes de projetos no âmbito do décimo FED que foram transferidos para a reserva de desempenho do décimo primeiro FED não causarão quaisquer problemas de tesouraria, tendo em conta a saída do Reino Unido da União, e que o impacto na contribuição de cada Estado-Membro será calculado proporcionalmente à sua contribuição inicial para o FED;

15. Manifesta profunda preocupação com o facto de, apesar dos sucessivos planos de medidas corretivas executados pela DG DEVCO, a tipologia dos erros identificados ser, em grande medida, semelhante à de anos anteriores, nomeadamente a falta de documentos comprovativos essenciais (36,6%), falhas graves no cumprimento das regras de contratação pública (27,1%), despesas não efetuadas (22,7%), uma taxa de erro residual (TER) ajustada em função do estudo da DG DEVCO sobre a TER (5,4%), despesas não elegíveis (4,3%) e outros tipos de erros (3,9%), não cumprimento das disposições em matéria de contratos por parte dos beneficiários e despesas não elegíveis;

16. Observa que os erros dizem principalmente respeito a operações ligadas a estimativas de programas, subvenções, acordos de contribuição celebrados com organizações internacionais e acordos de delegação celebrados com agências de cooperação dos Estados-Membros da União e não tanto a outros instrumentos de apoio;

17. Manifesta profunda preocupação com esta situação recorrente, apesar dos sucessivos planos de medidas corretivas estabelecidos pela DG DEVCO, especialmente nos casos em que os erros quantificáveis deixam antever a existência de deficiências nos controlos efetuados por organizações internacionais; insta a Comissão a não subestimar a gravidade desses erros, que podem ser indício de irregularidades, como fraude, e a corrigir, com caráter de urgência, as deficiências recorrentes atrás referidas, a informar claramente sobre as dificuldades específicas encontradas na execução do plano de ação e a cooperar devidamente com o Tribunal e com o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), quando necessário;

Eficácia dos sistemas de controlo e de garantia

18. Manifesta profunda preocupação pelo facto de a Comissão dispor de informações suficientes para evitar, detetar e corrigir os erros quantificáveis antes de validar e aceitar as despesas, e por a utilização das informações disponíveis poder ter reduzido a taxa de erro em 1,3 pontos percentuais; salienta igualmente que determinadas operações com erros não foram detetadas pelos auditores externos, representando estas 1,1 pontos percentuais;

19. Espera que a DG DEVCO seja mais rigorosa na utilização das informações de gestão disponíveis e no funcionamento coerente do seu sistema de controlo global (controlos *ex ante*, auditorias externas ou verificação das despesas); sublinha que os esforços constantes da DG DEVCO são importantes e convida-a a prossegui-los, a fim de melhorar a realização dos seus controlos preventivos, em particular a abordagem seletiva de domínios de alto risco relativos aos fundos em regime de gestão indireta por intermédio de organizações internacionais e agências de desenvolvimento e relativos às subvenções em regime de gestão direta;

20. Toma nota do sétimo estudo da DG DEVCO sobre a TER, que revelou a existência de uma TER de 0,85%, abaixo do limiar de materialidade de 2% fixado pela Comissão; verifica, contudo, que há vários anos que a metodologia utilizada se baseia num número muito reduzido de controlos no local às operações e em verificações incompletas dos procedimentos de contratação pública, e insta a DG DEVCO a trabalhar em estreita colaboração com o Tribunal para melhorar a fiabilidade da avaliação das taxas de erro;

21. Observa, porém, que os resultados das auditorias externas às operações realizadas nos domínios das «subvenções em gestão direta» e da «gestão indireta com países beneficiários» mostram que 4,64% e 3,77%, respetivamente, dos montantes totais auditados foram considerados não elegíveis e que esta situação não conduziu à emissão de reservas diferenciadas; solicita à DG DEVCO que apresente explicações mais detalhadas sobre a lógica seguida nestes dois casos;

22. Recorda que as reservas são uma pedra angular da cadeia de responsabilidade e, por conseguinte, constituem um instrumento de prevenção e de transparência no âmbito da cadeia de garantia da DG DEVCO, refletindo os problemas existentes ou as insuficiências que subsistem e que foram detetadas na sede ou nas delegações da União;

23. Insta a DG DEVCO a reforçar progressivamente a sua cadeia de garantia, em conformidade com o novo conjunto de normas de controlo interno, dando maior ênfase tanto às competências das pessoas e à responsabilidade pelo seu papel nos controlos como ao risco de fraude;

24. Observa que o estudo sobre a TER se tornou um elemento constitutivo da estratégia da DG DEVCO em matéria de avaliação de riscos, controlo e auditoria, bem como da cadeia de garantia, mas convida a DG DEVCO a assegurar uma maior coerência das normas metodológicas utilizadas para avaliar a TER e, se necessário, a consultar o Tribunal sobre essas questões;

25. Regista as diferentes abordagens utilizadas pelo Tribunal e pela DG DEVCO, já que Tribunal se centra nas operações em curso ou nas taxas de erro provisórias a nível dos pagamentos e a DG DEVCO nas operações encerradas; considera e sublinha que este duplo método de estimativa não deve conduzir a uma visão equívoca da regularidade e da legalidade das operações, o que também impediria a comparabilidade dos resultados ao longo de vários anos;

26. Espera que todas as partes interessadas evitem apresentar diferentes justificações para os métodos de avaliação dos níveis de erro estimados, a fim de transmitirem uma imagem fiável e mais realista da situação e reforçarem a confiança e a equidade tanto no trabalho de controlo realizado como nos sistemas de controlo gerais; sublinha igualmente que o conceito de montantes estimados em risco no momento do encerramento utilizado em vários tipos de relatórios, como o relatório anual de atividades da DG DEVCO ou o relatório anual da Comissão sobre a gestão e a execução, deve ser devidamente revisto;

27. Insta a DG DEVCO a prosseguir os esforços no sentido de melhorar a aplicação eficaz do seu quadro de controlo e dos seus ICD, em particular o ICD 21 relativo a pagamentos indevidos que os controlos *ex ante* impedem e o ICD 25 relativo a montantes não elegíveis identificados por auditorias externas; verifica que foram emitidas ordens de cobrança num montante de 18,22 milhões de euros para o reembolso de pagamentos indevidos;

28. Considera que a abordagem seletiva de domínios de alto risco relativos aos fundos em regime de gestão indireta por intermédio de organizações internacionais e agências de desenvolvimento nacionais e às subvenções em regime de gestão direta é fundamental e que o nível de risco associado a estes dois domínios de ação deve ser atualizado;

29. Regista que foram emitidas duas reservas em 2018, nomeadamente a recondução da reserva relativa ao Mecanismo de Apoio à Paz em África inicialmente emitida em 2015, que se devem à continuação das deficiências institucionais e de gestão, uma vez que este Mecanismo não é suficientemente eficaz para proteger a legalidade e a regularidade das despesas do FED;

30. Constata que em 2018 estavam em curso 19 inquéritos sobre fraudes;

Cooperação com organizações internacionais, agências da União para o desenvolvimento e organizações não governamentais

31. Observa que os pagamentos dos FED efetuados em 2018 para projetos executados em regime de gestão indireta com organizações internacionais e agências para o desenvolvimento ascenderam, respetivamente, a 1,074 milhões de euros e 201 milhões de euros (dos quais 347 milhões de euros por intermédio das Nações Unidas); verifica que 2,6 mil milhões de euros provieram do orçamento geral;

32. Regista com preocupação que, no que se refere às operações executadas com organizações internacionais, 33 das 61 operações auditadas (ou seja, 54%) contêm erros quantificáveis, que representam 62,5% do nível de erros estimado em 2018;

33. Manifesta profunda preocupação com o facto de, uma vez mais, as organizações internacionais não terem enviado os documentos comprovativos a tempo, o que impediu a Comissão e o Tribunal de realizar auditorias rigorosas; insta a Comissão, neste contexto, a intensificar os seus esforços para assegurar que as informações das organizações internacionais em causa sejam recebidas em tempo útil, para que o Tribunal possa apresentar dados completos e exatos;

34. Regista com preocupação o elevado número de contratos dos FED adjudicados a um número muito limitado de agências nacionais de desenvolvimento, com o consequente risco de renacionalização da política da União, contrariamente aos interesses de uma maior integração da política externa da União;

35. Exorta a Comissão a reforçar e consolidar o acompanhamento dos procedimentos de concurso e de contratação, a fim de evitar o risco de um número muito limitado de agências públicas ou semiprivadas monopolizar partes substanciais dos projetos dos FED executados em países em desenvolvimento e adquirir uma influência crescente nas políticas de desenvolvimento, cooperação e vizinhança da União, o que poderia pôr em perigo a independência das políticas da União; insta igualmente a Comissão a reforçar e alargar a sua cooperação com outras entidades públicas e privadas, como várias ONG que desenvolvem atividades no domínio do desenvolvimento;

36. Recomenda à Comissão que coloque maior ênfase na promoção do trabalho de cooperação do FED com organizações internacionais, agências de desenvolvimento da União e ONG; manifesta preocupação com a visibilidade inadequada e insuficiente do trabalho do FED junto do público;

37. Recorda que as entidades encarregadas de executar os fundos da União devem respeitar, como princípio geral, os princípios da boa gestão financeira e da transparência; salienta que todas as entidades devem cooperar plenamente na proteção dos interesses financeiros da União e, como condição para receber fundos, devem conceder ao gestor orçamental competente, ao Tribunal e ao OLAF os direitos e o acesso necessários para o efeito;

38. Insta a Comissão a:

i) respeitar escrupulosamente e zelar por que sejam aplicadas aos acordos de contribuição e aos acordos-quadro as responsabilidades atrás referidas que incumbem às entidades que executam fundos da União, bem como a obrigação de apresentar ao Tribunal e ao OLAF qualquer documento solicitado que seja necessário para a conclusão da auditoria;

ii) estar permanentemente atenta às exigências e aos relatórios de avaliação por pilares das organizações internacionais e das ONG afetadas pela falta de cooperação, a fim de reexaminar a adequação dos seus instrumentos de prestação de contas, e reexaminar as disposições ou os mandatos em causa quando o método de avaliação por pilares for revisto para respeitar as disposições do regulamento financeiro do FED; solicita uma adaptação, se necessário, dos acordos de delegação em vigor celebrados com estas entidades internacionais;

iii) assinala que continua a ser necessária uma abordagem mais sistemática no que se refere à comunicação das atividades financiadas por subvenções da União, a fim de aumentar a visibilidade da União e reforçar a transparência, a responsabilização e a diligência devida em matéria de direitos humanos ao longo da cadeia de financiamento; insta a Comissão de introduzir nos acordos-quadro a obrigação de a agência principal assegurar a visibilidade da União em projetos com vários doadores; solicita à Comissão que efetue controlos aleatórios no local alguns anos após a conclusão dos projetos cofinanciados, a fim de verificar se se mantém o impacto das intervenções do FED e tomar as medidas necessárias para assegurar o impacto a longo prazo das suas operações;

Apoio orçamental da União

39. Observa que a contribuição do FED para as atividades de apoio orçamental atingiu 881,9 milhões de euros em 2018, dos quais 858,6 milhões de euros se destinaram a novas autorizações (cobrindo 56 países parceiros através de 96 contratos de apoio orçamental); observa que, no caso dos países e territórios ultramarinos (PTU), 92,9 milhões de euros foram pagos através dos FED a favor de 14 países no âmbito de 18 contratos de apoio orçamental;

40. Constata com satisfação que, com uma quota de 41%, a África Subsariana é o maior beneficiário de apoio orçamental e que os contratos correspondentes dizem respeito à resiliência do Estado e a contratos de construção; observa igualmente que a percentagem de países de baixo rendimento aumentou de 31% em 2015 para 38%, e que os países de rendimento médio-baixo, com 47% do total das autorizações em curso, são os principais beneficiários do apoio orçamental;

41. Recorda que o apoio orçamental é um investimento nas políticas e nos sistemas públicos dos países parceiros da União e tem por princípio fundamental executar reformas e contribuir para a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; observa que o apoio orçamental da União deve pautar-se pelos princípios da eficácia de Busan, acordados a nível internacional, como a apropriação por parte dos países parceiros, a concentração nos resultados, a inclusividade e a responsabilização;

42. Verifica que, nos países de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP) e nos PTU, os pagamentos são geralmente efetuados por parcelas fixas; considera, no entanto, que o recurso a parcelas variáveis poderia ser preferível para aprofundar a política e o diálogo político com os países parceiros sobre as principais reformas a realizar; está convicto de que as modalidades de pagamento através de parcelas fixas e variáveis devem basear-se nos resultados e num número suficiente de dados qualitativos para que seja possível avaliar os progressos alcançados; considera que os critérios de desempenho dos pagamentos são um fator essencial da gestão das atividades de apoio orçamental;

43. Solicita um seguimento atento e um diálogo político aprofundado com os países parceiros em relação aos objetivos, aos progressos em matéria de resultados e aos indicadores de desempenho; insta novamente a Comissão a definir e avaliar melhor o impacto esperado em termos de desenvolvimento e, em especial, a melhorar o mecanismo de controlo no que diz respeito ao comportamento do Estado beneficiário nos domínios da corrupção, do respeito pelos direitos humanos, do Estado de direito e da democracia; continua profundamente preocupado com a utilização que pode ser feita do apoio orçamental da União nos países beneficiários onde o controlo democrático é limitado ou inexistente;

44. Constata uma ligeira diminuição global da perceção dos riscos associados ao apoio orçamental em 2018; salienta, contudo, que os riscos ligados à corrupção, às finanças públicas e ao desenvolvimento continuam a ser os riscos principais, embora se registe uma tendência para o aumento do risco macroeconómico;

45. Apoia a ênfase colocada nos progressos realizados a nível da gestão das finanças públicas, da transparência orçamental e dos organismos de controlo democrático e de supervisão, bem como na condicionalidade macroeconómica nos países parceiros, com o intuito de otimizar o desenvolvimento de capacidades; insta a Comissão a acompanhar de forma sistemática as reformas empreendidas e os resultados alcançados, a fim de demonstrar que o apoio orçamental da União contribui efetivamente para o programa de desenvolvimento dos países beneficiários e reforça a sua apropriação democrática;

46. Frisa que é necessário reforçar os instrumentos de controlo adequados para avaliar a forma como o apoio orçamental contribuiu para melhorar a mobilização das receitas internas e as reformas conexas; observa com satisfação que, em 2018, a mobilização das receitas internas representou 19% do valor das parcelas variáveis (face a 3% em 2014); exorta a DG DEVCO a continuar a fornecer, nos seus relatórios sobre o apoio orçamental, informações regulares sobre o recurso a contratos de apoio orçamental para a mobilização de receitas internas;

47. Insta, contudo, a DG DEVCO a avaliar rigorosamente, no seu diálogo político, os riscos relacionados com a elisão fiscal por parte das empresas, a evasão fiscal e os fluxos financeiros ilícitos que afetam particularmente os países em desenvolvimento; exorta a DG DEVCO a avaliar as incidências orçamentais e a contribuir para a definição de objetivos de investimento específicos;

Riscos e desafios relacionados com a execução da ajuda do FED

48. Manifesta grande preocupação com o risco de o FED ser forçado a dar resposta a agendas que o afastam do seu objetivo principal de redução da pobreza, que não se podem conciliar com os valores fundamentais do FED e que podem comprometer ações que permitiram obter bons resultados; observa com preocupação o risco de desvios e convida a Comissão a ter este aspeto em conta na elaboração de projetos e programas, em consonância com o princípio da coerência das políticas em prol do desenvolvimento; insta a Comissão a selecionar os futuros programas de ajuda com base nos valores fundamentais do FED e a ponderar a possibilidade de retirar as subvenções aos programas que se desviem desses valores;

49. Sublinha que os FED não devem ir além do seu âmbito de aplicação e que a nova correlação para enfrentar novos desafios não deve comprometer a realização de outros objetivos de desenvolvimento;

50. Apela à Comissão para que dê maior ênfase e destaque à melhoria e à manutenção de programas de ajuda eficazes; insta a Comissão a assegurar uma maior cobertura mediática e uma maior visibilidade dos exemplos de boas práticas e das histórias de sucesso;

51. Salienta a dimensão dos riscos para a sustentabilidade, a transparência e a boa coordenação que a União visa superar financiando a ajuda ao desenvolvimento, dado o aumento significativo de novos doadores e de novos intervenientes, como é o caso da Rússia e da China em África; insta a Comissão a trabalhar no sentido de um melhor alinhamento da cooperação internacional pelas prioridades de desenvolvimento dos países parceiros;

52. Considera que a relação entre a questão da migração e a ajuda ao desenvolvimento é, a par das correlações entre segurança e desenvolvimento e entre ajuda humanitária e desenvolvimento, uma das correlações mais importantes a gerir; reconhece, no entanto, que a consolidação da paz e o combate às causas profundas da migração são aspetos fundamentais do desenvolvimento sustentável;

53. Recorda que a eficácia da ajuda, a apropriação dos resultados em matéria de desenvolvimento por parte dos países parceiros e a confiança nos quadros de governação dos países parceiros são princípios orientadores que devem ser aperfeiçoados regularmente; salienta ainda que a boa governação, o Estado de direito e o respeito pelos direitos humanos são condições fundamentais que contribuem para a eficácia da ajuda; insta a Comissão a considerar o Estado de direito e o respeito pelos direitos humanos condição prévia fundamental para aprovar o apoio financeiro;

54. Salienta que a sustentabilidade é indispensável para aumentar a eficácia global da ajuda ao desenvolvimento através do acompanhamento regular do impacto de todas as modalidades de prestação de ajuda; recorda que a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável colocam grande ênfase nos dados e nos indicadores, tendo em conta que um acompanhamento rigoroso é fundamental para uma estratégia eficaz e operacional;

55. Reitera o seu apelo à Comissão para que inclua no próximo relatório anual de atividades uma avaliação estruturada do impacto das atividades dos FED, dando especial destaque aos direitos humanos;

56. Solicita à Comissão que proceda a uma avaliação, país por país, dos projetos de ongo prazo financiados pelos FED que se encontram em curso, a fim de mostrar o verdadeiro impacto no terreno dos investimentos da União efetuados há décadas e a forma como contribuíram efetivamente para o desenvolvimento económico, social e sustentável dos países beneficiários; apela, por isso, à Comissão para que reflita sobre o resultado da avaliação e limite e/ou ponha termo ao financiamento de projetos ineficazes;

57. Considera que colocar maior tónica nas PME, no setor privado e nas organizações da sociedade civil a nível local deve ser um aspeto fundamental da cooperação na gestão dos projetos das delegações da União; salienta que, dado o défice de financiamento a colmatar para alcançar os ambiciosos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, o diálogo estratégico com o setor privado e com as organizações da sociedade civil pode desempenhar um papel crucial no desenvolvimento das economias locais;

58. Considera que a inclusão financeira e o microfinanciamento são fatores fundamentais do progresso económico e social, que têm um impacto comprovado na atividade económica e na criação de empregos a nível local; regista com satisfação que os FED apoiam a inclusão financeira em África através de uma série de instrumentos (o Fundo de Garantia do Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável (FEDS), a Facilidade de partilha de riscos Nasira, o Fundo Huruma, o programa «Boost Africa» e o Fundo Africano de Garantia), que têm nomeadamente por objetivo conceder microcréditos a agricultores desfavorecidos em África; desencoraja a Comissão e as outras instituições da União de criarem novos instrumentos de apoio financeiro e, em vez disso, incentiva-as a assegurarem uma maior visibilidade dos instrumentos de ajuda financeira nas respetivas áreas de ação e na União;

59. Toma nota da auditoria do Serviço de Auditoria Interna sobre a «coordenação CE-SEAE» e regista com agrado a sua conclusão, segundo a qual as atividades de coordenação entre os serviços da Comissão (DG DEVCO, Direção-Geral da Política de Vizinhança e das Negociações de Alargamento (DG NEAR) e Serviço dos Instrumentos de Política Externa) e o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) são, de um modo geral, eficazes e eficientes; salienta veementemente, contudo, que é necessário desenvolver uma visão não fragmentada da ajuda externa global da União a um determinado país e reforçar, em coordenação com a DG DEVCO e a DG NEAR, a avaliação e a gestão dos riscos, a fim de desenvolver uma visão comum das estratégias de redução da incerteza e dos riscos;

Eficácia do Fundo Fiduciário de Emergência da União Europeia para África (FFUE)

60. Verifica que os recursos afetados ao Fundo Fiduciário da União Europeia (FFUE) no final de 2018 ascenderam a 4,2 mil milhões de euros, dos quais 3,7 mil milhões de euros provieram dos FED e 489,5 milhões de euros dos Estados-Membros e de outros doadores (Suíça e Noruega); constata que, em 2018, foram executados 187 projetos; congratula-se com o facto de a iniciativa conjunta UE-OIM para o desenvolvimento da proteção e da reintegração dos migrantes ter sido alargada de 14 para 26 países africanos até ao final de 2018;

61. Recorda a posição defendida habitualmente pelo Parlamento, segundo a qual a Comissão deve assegurar que qualquer fundo fiduciário criado como novo instrumento de desenvolvimento seja sempre compatível com a estratégia global e os objetivos da política de desenvolvimento da União, a saber, a redução e a erradicação da pobreza, e, em particular, assegurar que os interesses em matéria de segurança dos países europeus não se sobreponham às necessidades das populações beneficiárias; incentiva a Comissão a estudar a possibilidade de limitar a ajuda financeira aos projetos do FFUE que se desviem desta linha central;

62. Sublinha que o FFUE deve atacar as causas profundas da desestabilização, das deslocações forçadas e da migração irregular, promovendo a resiliência, as oportunidades económicas, a igualdade de oportunidades, a segurança das populações e o desenvolvimento humano e social; assinala que o conceito e as características das causas profundas da migração irregular variam e devem ser cuidadosamente adaptados e analisados para melhorar a fundamentação e o valor acrescentado das intervenções no âmbito dos projetos, bem como para apresentar melhor os resultados alcançados;

63. Observa que o Tribunal concluiu que o FFUE para África é um instrumento flexível para a prestação de assistência em domínios como a alimentação, a educação, a saúde, a segurança e o desenvolvimento sustentável, mas, tendo em conta os desafios sem precedentes que se lhe colocam, entende que deveria ter sido concebido de forma mais direcionada em termos de objetivos, que são considerados demasiado vastos para permitir uma orientação eficaz da ação nas regiões de África e para a avaliação do impacto;

64. Regista com apreensão que as numerosas preocupações expressas pelo Tribunal ([1]) e pelos autores da avaliação intercalar do décimo primeiro FED sobre a execução do FFUE continuam, em grande medida, sem resposta; reitera as suas preocupações relativamente:

— à ausência de critérios documentados para a seleção de propostas de projetos para as vertentes Norte de África e Corno de África,

— à ausência de um quadro específico para a avaliação de riscos,

— a lacunas graves no que respeita à avaliação do desempenho dos projetos do FFUE,

— à eficácia e à sustentabilidade dos projetos do FFUE e à capacidade da União para acompanhar de perto a sua execução;

— à ausência de uma estratégia construtiva em matéria de divulgação e cobertura mediática de boas práticas e de programas de ajuda bem sucedidos;

considera que, perante estas conclusões, o valor acrescentado do FFUE é altamente questionável;

65. Recorda que a maior parte do financiamento do FFUE provém dos FED, o que implica inevitavelmente que a ajuda ao desenvolvimento é colocada ao serviço não dos planos de desenvolvimento dos países parceiros da União, mas dos objetivos a curto prazo da política de migração da União, o que é contrário ao Tratado de Lisboa e à Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento; salienta que o FFUE era um instrumento centrado essencialmente em projetos destinados a encontrar rapidamente soluções para conter fluxos migratórios mistos, em vez de combater as causas de longa data da migração, em conformidade com os princípios da ajuda ao desenvolvimento;

([1]) Relatório Especial n.º 32/2018 «Fundo Fiduciário de Emergência da União Europeia para África: flexível mas pouco direcionado».

66. Salienta que a congregação de recursos do FED, do orçamento da União e de outros doadores em fundos fiduciários não deve impedir que os fundos reservados para a política de desenvolvimento e cooperação cheguem aos beneficiários previstos e sejam utilizados para a realização dos objetivos iniciais; lamenta, neste contexto, que o FFUE não esteja exclusivamente direcionado para objetivos de desenvolvimento, apesar de a contribuição da União para o FFUE ser efetuada essencialmente com recursos da APD; salienta que a vertente temática da gestão da migração obteve a maior parte dos fundos em 2018, passando de 17,3% em 2016 para 30,8% dos fundos do FFUE em 2018;

67. Observa que não só a percentagem atribuída à gestão da migração aumentou em todos os projetos aprovados pelo FFUE, como também os fundos conferem cada vez mais prioridade aos países do Norte de África, passando de 23% do total dos fundos destinados à gestão da migração em 2016 para 52% em 2018; lamenta que, embora a União tenha por objetivo apoiar as «populações vulneráveis e marginalizadas» enquanto prioridade do FFUE, 55% do financiamento da vertente de gestão da migração se tenha destinado a projetos que visavam restringir e desencorajar a migração irregular através da contenção e do controlo da migração em 2017; chama a atenção para o facto de que a utilização da ajuda ao desenvolvimento como forma de resolver o problema da migração e da segurança não só compromete as prioridades da União em matéria de desenvolvimento, como pode criar mais pobreza e instabilidade, obrigando as pessoas a abandonar as suas comunidades; exorta a Comissão, neste contexto, a ponderar a possibilidade de limitar e/ou anular a prestação de ajuda financeira aos projetos do FFUE que não respeitem as políticas de desenvolvimento a longo prazo da União;

68. Recorda que as autoridades regionais e locais, as organizações da sociedade civil, as ONG e o setor privado são parceiros no interesse de uma política de desenvolvimento eficaz, e que um diálogo constante com as autoridades nacionais e as comunidades locais é essencial para definir estratégias e prioridades comuns; insta a Comissão a assegurar que os FED e o orçamento da União não financiem, através do FFUE, projetos executados por forças governamentais e locais (milícias) envolvidas em violações graves dos direitos humanos, especialmente em países como a Líbia e o Sudão;

69. Recorda que o financiamento do FFUE proveniente das rubricas orçamentais relativas ao desenvolvimento não pode ser utilizado para medidas de segurança que comprometem os direitos dos migrantes; insta a Comissão a dar garantias claras de que os projetos do FFUE relacionados com a migração não sejam utilizados pelas autoridades de execução para violar os direitos humanos fundamentais dos migrantes e de que, a longo prazo, esses projetos não contribuam para a desestabilização de países e sub-regiões, situação que tem sido cada vez mais denunciada pelas ONG e pelas populações locais no norte do Níger; frisa que os projetos do FFUE devem integrar os direitos humanos no cerne da programação e contribuir para o respeito dos direitos humanos nos países em causa;

70. Insta a Comissão a incluir cláusulas claras e transparentes sobre direitos humanos nos acordos de contribuição que celebre com parceiros de execução (agências da ONU, agências de desenvolvimento dos Estados-Membros), a fim de evitar que a União financie indiretamente projetos que violem os direitos humanos; chama a atenção, neste contexto, para o projeto «Reaproximar a Eritreia e a Etiópia através da reabilitação das principais estradas da Eritreia», financiado pelo FFUE e gerido pelo UNOPS, que financia empresas de construção eritreias que recorrem ao trabalho forçado através do serviço militar;

71. Insta a Comissão a velar por que, nos locais de trabalho dos projetos cofinanciados pela União, não se recorra ao trabalho forçado nem a condições de escravatura, em conformidade com os quadros jurídicos internacionais e da União; recomenda que a Comissão aplique um sistema de acompanhamento transparente e rígido para os projetos cofinanciados pela União, que inclua um procedimento de queixas anónimas e de seguimento das mesmas;

72. Manifesta preocupação pelo facto de o Tribunal ter encontrado exemplos de projetos que respondem a necessidades semelhantes às que são cobertas por outros instrumentos da União, o que comporta o risco de sobreposições com outras formas de apoio da União; insta a Comissão a velar por que as suas ações sejam coerentes e coordenadas com os programas de desenvolvimento regional e a maximizar o impacto e a eficácia da ajuda global, a fim de assegurar que a tónica seja colocada no desenvolvimento e não no controlo das fronteiras e na segurança, em detrimento dos migrantes;

73. Constata que a Comissão reconhece a necessidade de reforçar o sistema comum de acompanhamento; congratula-se com a adoção de um conjunto de 41 indicadores comuns de realizações durante o segundo trimestre de 2018 e com o estabelecimento de um plano de assistência técnica; observa que as três vertentes operacionais do FFUE para África estão empenhadas na melhor identificação dos objetivos específicos e dos valores de referência a nível dos projetos;

74. Considera que é necessário envidar esforços para assegurar uma melhor comunicação entre a Comissão, o Parlamento e os Estados-Membros no que se refere à execução do FFUE, bem como velar por que a divulgação pública, a supervisão e a auditoria das suas operações e do seu desempenho sejam suficientes; convida o Tribunal a estudar a possibilidade de realizar uma auditoria sobre o impacto da execução do FFUE para África na política de desenvolvimento da União, tanto do ponto de vista orçamental como dos resultados; insta, por conseguinte, a Comissão a retirar conclusões da auditoria e a velar por que seja posto termo aos projetos do FFUE que foram executados de forma ineficaz ou por que o seu financiamento seja consideravelmente limitado;

Arquitetura de Paz e Segurança Africana

75. Regista, com preocupação, que a Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA) depende fortemente de fontes de financiamento externas, devido às reduzidas contribuições dos países membros para o Fundo de Apoio à Paz e ao limitado financiamento adicional captado pela APSA a partir de fontes alternativas de financiamento;

76. Reconhece que o SEAE e a Comissão enfrentam situações altamente complexas em África, que envolvem inúmeros desafios e condicionalismos políticos e operacionais em variados domínios, designadamente a cooperação entre as principais partes interessadas, o financiamento e as limitações das instituições, bem como a vontade política para intervir e para prevenir e gerir conflitos;

77. Lamenta que esta ausência de apropriação africana e de sustentabilidade financeira, aliada a uma elevada dependência de doadores e parceiros internacionais, resulte em deficiências operacionais; insta a Comissão a incentivar o reforço da contribuição concedida pela União Africana à APSA, para que esta alcance uma maior independência financeira, e a reorientar o apoio da União, concentrando-o no apoio a medidas de reforço das capacidades em detrimento do apoio aos custos operacionais;

78. Lamenta que o apoio da União à APSA tenha tido um efeito limitado e tenha sido necessário reorientá-lo, que o apoio da União se tenha centrado principalmente na contribuição para os custos operacionais de base da APSA e que a APSA tenha estado, durante muitos anos, fortemente dependente do apoio dos doadores;

79. Manifesta séria preocupação com as insuficiências dos sistemas de controlo no que se refere à sua capacidade para disponibilizar dados adequados sobre os resultados das atividades; solicita à Comissão que aumente a capacidade do sistema de avaliação no que respeita às atividades e ao desempenho, de forma a mostrar claramente que as contribuições da União podem estar associadas, em grande parte, a efeitos tangíveis e positivos para a paz e a segurança no terreno; exorta os serviços da Comissão a lançarem uma missão de «acompanhamento orientado para os resultados» e a prestarem informações ao Parlamento o mais rapidamente possível;

80. Recomenda à Comissão, com base nas preocupações acima expostas, que considere a possibilidade de anular todo o apoio financeiro à APSA;

Plano de Investimento Externo e o FEDS

81. Recorda o objetivo financeiro de mobilizar 44 mil milhões de euros em investimentos; observa que a União atribuiu 2,2 mil milhões de euros a 94 projetos de financiamento misto no âmbito do FEDS (pilar 1 do Plano de Investimento Externo) e 1,54 mil milhões de euros às garantias do FEDS para 28 programas de investimento;

82. Exorta a DG DEVCO a aumentar a sensibilização para as possibilidades de alavancagem oferecidas pelo Plano de Investimento Externo, atraindo investimentos do setor privado para as parcerias para o desenvolvimento; recorda, contudo, que deve ser conferida particular atenção não apenas à adicionalidade do Plano de Investimento Externo, mas também aos critérios aplicados à sua gestão, a fim de evitar que os fundos para o desenvolvimento sejam desviados para investidores privados ou para fins lucrativos;

83. Observa que, através de 21 projetos de financiamento misto, a União também afetou um montante de 547 milhões de euros à África Subsariana, que deverá permitir desbloquear 4 mil milhões de euros para os transportes, a energia, o setor privado e a agricultura; manifesta o seu apoio à promoção da dimensão local do financiamento misto;

84. Salienta que, no âmbito da cooperação regional, a União foi o principal contribuinte financeiro para projetos de gestão da biodiversidade e dos recursos florestais e desempenhou um papel fundamental na preservação das 16 áreas protegidas na África Central e Ocidental;

85. Insta a Comissão a colocar maior ênfase na divulgação de projetos executados com êxito e a sensibilizar a opinião pública para os investimentos da União no desenvolvimento sustentável global;

Facilidade de Investimento ACP do BEI

86. Exorta o BEI a continuar a apoiar o desenvolvimento local do setor privado como fator essencial da sustentabilidade e da resiliência, a apoiar infraestruturas sociais e económicas de base com interesse imediato para os beneficiários, bem como a procurar novos parceiros locais e regionais no domínio específico do microfinanciamento; insta o BEI a melhorar a adicionalidade, justificando melhor a utilização dos fundos;

87. Exorta o BEI a duplicar esforços e a tomar as medidas adequadas para divulgar melhor os seus instrumentos nos países em que o impacto dos investimentos do BEI será mais elevado;

88. Congratula-se com a contribuição da União, através da Facilidade de Investimento ACP, para linhas de crédito destinadas ao microfinanciamento no valor de 139 milhões de euros, que deverá permitir conceder cerca de 26 300 empréstimos a microempresas e a particulares;

89. Entende ser crucial que o BEI continue a dedicar tempo à política de devida diligência associada a instrumentos de avaliação dos resultados, a fim de obter um melhor conhecimento do perfil dos intermediários financeiros e dos beneficiários e avaliar melhor o impacto dos projetos nos beneficiários finais;

O futuro das relações entre a União e África

90. Toma nota da reflexão em curso sobre a futura estratégia e parceria a longo prazo da União em relação a África, tendo simultaneamente em conta a possibilidade de aproveitar esta oportunidade para tornar as modalidades de prestação de ajuda mais eficazes; considera que é necessário passar de uma relação tradicional centrada na ajuda para uma relação mais estratégica e integrada;

91. Solicita à Comissão que desenvolva uma abordagem «mais por mais» com os nossos parceiros, a fim de poder adaptar a nossa ajuda ao respeito, por parte dos países terceiros, dos direitos democráticos, do Estado de direito, das convenções internacionais, etc.;

92. Salienta que os FED devem ser integrados no orçamento da União, tal como anteriormente referido em diversas resoluções do Parlamento e na nova proposta de quadro financeiro plurianual para 2021-2027, a fim de evitar a fragmentação do orçamento; salienta que a inclusão dos FED reforçará a capacidade da autoridade de quitação para controlar a forma como o orçamento da União é despendido fora da União.