

PT

2016

n.º

32

Relatório Especial

Assistência da UE à Ucrânia



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx

Internet: eca.europa.eu

Twitter: @EJAuditors

Encontram-se mais informações sobre a União Europeia na Internet, via servidor Europa (<http://europa.eu>)

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2016

| | | | | |
|-------|------------------------|----------------|-------------------|-------------------|
| Print | ISBN 978-92-872-6359-9 | ISSN 1831-0982 | doi:10.2865/53342 | QJ-AB-16-031-PT-C |
| PDF | ISBN 978-92-872-6320-9 | ISSN 1977-5822 | doi:10.2865/53736 | QJ-AB-16-031-PT-N |
| EPUB | ISBN 978-92-872-6333-9 | ISSN 1977-5822 | doi:10.2865/1631 | QJ-AB-16-031-PT-E |

© União Europeia, 2016

Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

Printed in Luxembourg

Relatório Especial

Assistência da UE à Ucrânia

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

Os relatórios especiais do Tribunal de Contas Europeu (TCE) apresentam os resultados das auditorias de resultados e de conformidade sobre domínios orçamentais ou temas de gestão específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos aos resultados ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, os desenvolvimentos futuros e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria III — presidida pelo membro do TCE Karel Pinxten — especializada nos domínios de despesas das ações externas, segurança e justiça. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do membro do TCE Szabolcs Fazakas, com a colaboração de Márton Baranyi, chefe de gabinete; Beatrix Lesiewicz, responsável principal; Francis Joret, responsável principal interino; Christian Geoffroy, responsável de tarefa; Alina Milasiute e Balazs Kaszap, auditores.



Da esquerda para a direita: B. Kaszap, B. Lesiewicz, F. Joret, S. Fazakas, C. Geoffroy, A. Milasiute e M. Baranyi.

Pontos

Abreviaturas e acrónimos

I-VIII **Síntese**

1-10 **Introdução**

1-3 **Contexto geográfico e político**

4-5 **Situação económica e financeira**

6-7 **Quadro de cooperação UE-Ucrânia**

8-10 **Assistência financeira da UE**

11-25 **Contexto específico da assistência da UE à Ucrânia**

11-16 **A situação política, económica e administrativa instável prejudicou a cooperação UE-Ucrânia**

11 **As negociações do Acordo de Associação reforçaram o diálogo UE-Ucrânia**

12-14 **A instabilidade política e administrativa desacelerou o ritmo do diálogo UE-Ucrânia e o progresso das reformas**

15-16 **Desde 2010 que a Comissão tem vindo a atribuir uma ênfase crescente aos riscos que o sistema oligárquico representa**

17-22 **A resposta da UE à crise na Ucrânia em 2014, embora rápida, foi uma solução de emergência**

17-18 **O pacote de financiamento da Comissão, de março de 2014, consistiu sobretudo em potenciais empréstimos**

19-20 **A Comissão utilizou medidas especiais para lidar com a crise na Ucrânia rapidamente**

21-22 **A UE criou estruturas *ad hoc* para gerir o seu maior envolvimento na Ucrânia**

23-25 **Os doadores reforçaram a sua coordenação, em resposta às fragilidades do governo ucraniano nesta área**

23-24 **A coordenação de doadores por parte do governo ucraniano era insuficiente**

25 **Desde 2014, a comunidade de doadores tem melhorado a sua coordenação interna**

| | |
|-------|---|
| 26-29 | Âmbito e método da auditoria |
| 30-73 | Observações |
| 30-63 | Parte I — Eficácia da assistência da UE à Ucrânia para melhoria da gestão das finanças públicas e da luta contra a corrupção |
| 31-37 | O diálogo UE-Ucrânia sobre gestão das finanças públicas melhorou significativamente desde 2013 e o diálogo sobre a luta contra a corrupção desde 2011 |
| 38-44 | A conceção da assistência permitiu pagamentos rápidos mas nem sempre teve suficientemente em conta as reformas a alcançar |
| 45-49 | O acompanhamento da execução da assistência da UE melhorou |
| 50-63 | Os resultados da assistência da UE permanecem frágeis |
| 64-73 | Parte II — Eficácia da assistência da UE no reforço da governação no setor do gás e segurança do fornecimento de gás à UE através da Ucrânia |
| 65-69 | O compromisso e a abordagem incoerentes relativamente às reformas prejudicaram o diálogo UE-Ucrânia até há pouco tempo |
| 70 | As condições para a assistência da UE eram abrangentes na fase inicial |
| 71-72 | Até 2014, não existiam dados de elevada qualidade relativos à assistência da UE |
| 73 | Até 2014, a assistência da UE teve um impacto limitado no setor do gás |
| 74-84 | Conclusões e recomendações |
| | Anexo — Programas examinados |
| | Respostas da Comissão e do SEAE |

AMF: assistência macrofinanceira

APC: Acordo de Parceria e Cooperação

BEI: Banco Europeu de Investimento

BERD: Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento

CCU: Câmara de Contabilidade da Ucrânia

CRIS: *Common Relex Information System* (Sistema de Informação Comum Relex)

DEP: documento de estratégia por país

DG: Direção-Geral

DPRF: despesa pública e responsabilidade financeira

EUAM: *EU Advisory Mission for Civilian Security Sector Reform* (Missão de Aconselhamento da UE sobre a Reforma do Setor da Segurança Civil)

FMI: Fundo Monetário Internacional

GAU: Grupo de Apoio à Ucrânia

GFP: Gestão das Finanças Públicas

GNAU: Gabinete Nacional Anticorrupção da Ucrânia

GRECO: Grupo de Estados Contra a Corrupção

IEV: Instrumento Europeu de Vizinhança

IEVP: Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria

IFI: Instituição Financeira Internacional

IVA: imposto sobre o valor acrescentado

OCDE: Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos

OSC: Organização da Sociedade Civil

PAA: programa de ação anual

PIB: produto interno bruto

PIFC: Controlo Interno das Finanças Públicas

PIN: programa indicativo nacional

RGAE: relatório de gestão da assistência externa

SEAE: Serviço Europeu para a Ação Externa

SIGMA: *Support for Improvement in Governance and Management* (Apoio à Melhoria da Governação e da Gestão)

TACIS: *Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States* (Assistência Técnica à Comunidade dos Estados Independentes e à Geórgia)

I

A Ucrânia é um dos maiores e politicamente mais importantes vizinhos diretos da União Europeia. A instabilidade institucional e política, os problemas em matéria de governação e as dificuldades económicas e financeiras predominam no país. O conflito na parte oriental da Ucrânia agravou bastante os desafios económicos e financeiros. Contudo, a Ucrânia iniciou várias reformas significativas desde os eventos de Maidan em 2014.

II

A cooperação UE-Ucrânia faz parte da Política Europeia de Vizinhança e da sua dimensão de leste, a Parceria Oriental. Após longas negociações, o Acordo de Associação assinado em 2014 substituirá integralmente o Acordo de Parceria e Cooperação de 1994, quando aquele entrar em vigor. O Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria, que foi substituído pelo Instrumento Europeu de Vizinhança em 2014, prestou a maior parte da assistência bilateral. Durante o período auditado (2007-2015), a assistência financeira da UE consistiu em 1,6 mil milhões de euros em subvenções, metade das quais sob a forma de apoio orçamental, e em 3,4 mil milhões de euros em empréstimos macrofinanceiros.

III

Durante a maior parte do período auditado, o contexto político, legislativo e administrativo instável limitou a eficácia da assistência da UE. A cooperação UE-Ucrânia progrediu na sequência dos acontecimentos de Maidan em 2014, mas os desafios com que a Ucrânia se confronta ainda afetam de forma significativa o processo de reforma e os riscos colocados pelos oligarcas permanecem elevados. A resposta da UE à crise na Ucrânia em 2014 (o pacote para 2014-2020 no montante de 11,2 mil milhões de euros), apesar de imediata, foi uma solução de emergência. A UE conseguiu atribuir e desembolsar grandes quantias de recursos financeiros rapidamente e sem uma estratégia predefinida.

IV

A auditoria teve como objetivo avaliar se a assistência por parte da Comissão e do SEAE (Serviço Europeu de Ação Externa) foi bem preparada, adequada e eficaz no apoio à transformação da Ucrânia num Estado bem governado na área da gestão das finanças públicas (GFP) e da luta contra a corrupção, bem como no setor do gás, durante o período 2007-2015. O âmbito da auditoria incluiu todos os programas de apoio orçamental e de assistência macrofinanceira da UE iniciados desde 2007, bem como os instrumentos financeiros do pacote da Comissão lançado em 2014.

V

Em termos gerais, a assistência da UE à Ucrânia tem sido parcialmente eficaz no apoio à transformação da Ucrânia num Estado bem governado, nas áreas mencionadas no ponto IV.

VI

A assistência da UE à Ucrânia foi parcialmente eficaz na obtenção de resultados tangíveis e sustentáveis nos domínios da GFP e da luta contra a corrupção. A GFP ocupou uma posição modesta no diálogo UE-Ucrânia durante a maior parte do período de 2007-2013. Até 2014, o compromisso limitado do governo ucraniano com o processo de reforma refletiu-se em resultados incompletos e atrasados. A luta contra a corrupção foi reforçada pelo plano de ação para a liberalização do regime de vistos de 2011 e ganhou novo impulso com a melhoria da cooperação pós-Maidan. Apesar do novo impulso de reforma registado desde 2014, os resultados alcançados até hoje mantêm-se frágeis. No caso da política de luta contra a corrupção, ainda se aguardam os resultados da sua execução efetiva. Algumas insuficiências na forma como as condições foram estipuladas ou no modo como o seu método de aplicação foi avaliado afetaram a conceção dos programas de apoio orçamental e de assistência macrofinanceira. A maioria dos programas de apoio orçamental à Ucrânia foi concebida para o desembolso, no início do programa, de uma proporção significativa da quantia atribuída, depois de preenchidas as condições gerais. A fim de fazer face à situação crítica vivida na Ucrânia em 2014, a Comissão centrou-se na rápida concessão de assistência. O acompanhamento da execução da assistência da UE foi eficaz em larga medida. A suspensão dos pagamentos de apoio orçamental fez progredir as prioridades em matéria de GFP em 2011-2013.

VII

A assistência da UE à Ucrânia foi parcialmente eficaz na melhoria da governação no setor do gás e na garantia da segurança do fornecimento de gás através da Ucrânia. O diálogo UE-Ucrânia sobre o gás abrangeu uma vasta gama de questões mas foi afetado pelo compromisso hesitante da Ucrânia e por pontos de vista divergentes entre os intervenientes da UE relativamente à segurança do fornecimento de gás à UE através da Ucrânia. A conceção da assistência revista da UE, a fim de reforçar a governação no setor do gás e a segurança do fornecimento de gás através da Ucrânia, incluiu certas condições que eram vagas e difíceis de avaliar. Por vezes, não existiam dados de elevada qualidade para acompanhamento da execução da assistência da UE e os relatórios conjuntos UE-Ucrânia não facultaram uma explicação suficientemente detalhada das dificuldades verificadas no setor do gás. Até 2014, a assistência da UE teve um impacto limitado no funcionamento do setor do gás ucraniano e produziu resultados heterogéneos em matéria de segurança do fornecimento de gás à UE através da Ucrânia. Contudo, desde então foram alcançados marcos importantes, designadamente a aprovação de uma lei do setor do gás, em abril de 2015, que está em conformidade com o terceiro pacote energético da UE.

VIII

Este relatório apresenta cinco recomendações que visam melhorar a assistência da UE à Ucrânia.

Contexto geográfico e político

01

A Ucrânia abrange uma área de 603 000 km² e em 2014 tinha 44,3 milhões de habitantes. O país conquistou a plena independência em 1991, com o colapso da União Soviética. Desde o alargamento da União Europeia à Europa Central e de Leste em 2004 que a Ucrânia tem sido um dos maiores e mais importantes vizinhos diretos da União em termos políticos.

02

A instabilidade política e institucional predomina no país. Desde 2004, ocorreram três grandes eventos: a Revolução Laranja de 2004, a eleição presidencial de 2010 (que se desenrolou de forma amplamente democrática e pacífica) e a Revolução Maidan¹ de 2014.

03

Desde o início de 2014 que a integridade territorial da Ucrânia tem vindo a ser seriamente ameaçada. À data da auditoria, o exército ucraniano estava em conflito com separatistas apoiados pela Rússia em determinadas áreas das regiões de Donetsk e Lugansk e as forças russas tinham anexado a Península da Crimeia².

Situação económica e financeira

04

A Ucrânia tem um registo de mau desempenho económico desde que conquistou a sua independência em 1991. As taxas de crescimento económico positivas no início da década de 2000 sofreram um forte impacto com a crise mundial de 2008 e têm tido problemas em recuperar desde então. As finanças estatais da Ucrânia deterioraram-se nos últimos anos, sobretudo devido à má gestão dos fundos públicos. Além disso, a parte do orçamento de Estado relativa às receitas é afetada negativamente por uma economia paralela considerável³. Apesar dos esforços de reforma, a Ucrânia continua a ser vista como o país mais corrupto da Europa⁴. Os interesses particulares influenciam a elaboração de políticas públicas. Os clãs oligárquicos, que cresceram consideravelmente desde que o país se tornou independente, continuam a exercer uma influência dominante na economia, na política e nos meios de comunicação da Ucrânia.

- 1 São também utilizadas outras expressões como, por exemplo, Euromaidan ou os eventos, protestos, manifestação ou levantamento de (Euro) Maidan e a Revolução da Dignidade.
- 2 A Rússia alega que a Crimeia faz parte da Federação da Rússia com base num referendo realizado em 16 de março de 2014, que foi considerado ilegal pelo governo ucraniano, pela União Europeia, pelos Estados Unidos da América e pela Assembleia Geral das Nações Unidas.
- 3 Estima-se que a economia paralela da Ucrânia, a maior da Europa, corresponda a cerca de 44% do PIB. Ver Igor Vinnychuk e Serhii Ziukov, «Shadow Economy in Ukraine: Modelling and Analysis», Yurii Fedkovych Chernivtsi National University, 2013.
- 4 A Ucrânia ficou classificada em 130º lugar, entre 168 países, na lista da Transparency International em 2015 (e em 142º, entre 175, em 2014) (Ver <http://www.transparency.org/cpi2015/#results-table>).

05

O conflito no leste da Ucrânia exacerbou consideravelmente a situação económica e financeira, absorvendo os limitados recursos financeiros do país e destruindo efetivamente a área industrial mais importante do país. No início de 2014, o governo ucraniano estimou as suas necessidades de auxílio estrangeiro em cerca de 35 mil milhões de dólares americanos durante o período 2014-2015. O défice da empresa pública de gás Naftogaz tem esgotado cada vez mais as finanças do Estado, aumentando de 1,9% do PIB em 2013 para 5,7% do PIB em 2014, altura em que era superior aos 4,6% de défice geral do governo⁵.

Quadro de cooperação UE-Ucrânia

06

A cooperação UE-Ucrânia faz parte da Política Europeia de Vizinhança e da sua dimensão de leste, a Parceria Oriental. A cooperação progrediu sobretudo com a assinatura do Acordo de Parceria e Cooperação (APC) em 1994, do Plano de Ação UE-Ucrânia em 2005 e da Agenda de Associação em 2009⁶.

07

Em março de 2007, a UE e a Ucrânia iniciaram negociações para um «novo acordo reforçado» (designado, a partir de setembro de 2008, Acordo de Associação) que substituísse o APC; as negociações ficaram concluídas em dezembro de 2011 e foi dado início ao acordo. No âmbito dos preparativos para a assinatura do acordo na 16.ª cimeira UE-Ucrânia em fevereiro de 2013, a Ucrânia confirmou a sua determinação em alcançar progressos tangíveis em três áreas: suprir deficiências eleitorais, fazer face à questão da justiça seletiva e prevenir a sua reincidência e executar as reformas identificadas na Agenda de Associação. Em 21 de novembro de 2013, a Ucrânia decidiu suspender os preparativos para a assinatura do Acordo de Associação. Este súbito revés desencadeou a impressionante manifestação de Maidan, de apoio à associação política e à integração económica na UE. Na sequência dos eventos de Maidan, a UE e a Ucrânia assinaram as disposições políticas do Acordo de Associação em 21 de março de 2014 e as restantes disposições em 27 de junho de 2014⁷. O acordo prevê o reforço das relações UE-Ucrânia em todas as áreas de cooperação e define igualmente uma agenda de reformas, tendo por base um programa abrangente destinado a alinhar a legislação ucraniana com as normas da UE.

5 Relatório por país do FMI n.º 15/69, «Ukraine: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility and Cancellation of Stand-By Arrangement Staff Report», Fundo Monetário Internacional, março de 2015.

6 A Agenda de Associação de 2009 foi atualizada em 2011, 2013 e 2015.

7 Em meados de abril de 2016, o Acordo de Associação tinha sido ratificado pelo Verkhovna Rada (Parlamento da Ucrânia), o Parlamento Europeu dera o seu consentimento para a conclusão do acordo e 27 Estados-Membros também o tinham ratificado (os Países Baixos ainda não tomaram uma decisão definitiva sobre a ratificação, na sequência do resultado negativo de um referendo nacional). Partes do Acordo de Associação têm sido aplicadas numa base provisória.

Assistência financeira da UE

08

A assistência financeira, sob a forma de subvenções para ajudar a Ucrânia a executar o plano de ação, foi sobretudo prestada através do Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (IEVP)⁸, que foi substituído pelo Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV) em 2014⁹. A assistência bilateral do IEVP à Ucrânia foi programada através do Documento de Estratégia por País (DEP) 2007-2013 e de dois programas indicativos nacionais (PIN 2007-2010 e 2011-2013). Não foi anunciado qualquer novo DEP ou PIN desde então, devido à situação difícil. A assistência ao abrigo do IEVP-IEV foi maioritariamente (65%) concedida recorrendo a uma abordagem de apoio orçamental setorial. A Ucrânia recebeu igualmente subvenções da UE através do Instrumento para a Cooperação no domínio da Segurança Nuclear e do Instrumento para Estabilidade e a Paz.

09

Além das subvenções, a UE prestou assistência macrofinanceira (AMF) à Ucrânia, ou seja, empréstimos que são libertados em várias prestações (parcelas) mediante o cumprimento de condições relacionadas com a situação macroeconómica e com reformas setoriais. O **quadro 1** mostra a distribuição da assistência financeira da UE à Ucrânia através de subvenções e empréstimos durante o período de 2007-2015.

- 8 Regulamento (CE) n.º 1638/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 2006, que estabelece disposições gerais relativas à criação do Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (JO L 310 de 9.11.2006, p. 1).
- 9 Regulamento (UE) n.º 232/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2014, que cria um Instrumento Europeu de Vizinhança (JO L 77 de 15.3.2014, p. 27).

Quadro 1

Assistência bilateral da UE à Ucrânia, 2007-2015, dotação por instrumento (milhões de euros)

| | Total das dotações ¹ | |
|---|---------------------------------|-------------|
| | Montante | Percentagem |
| Assistência geral da UE à Ucrânia (incluindo AMF) | 5 019 | 100% |
| Total das subvenções | 1 609 | 32% |
| IEVP/IEV ² | 1 330 | 27% |
| da qual | | |
| Apoio orçamental ^{3,4} | 794 | 16% |
| Outras subvenções IEVP/IEV | 536 | 11% |
| Instrumento para Estabilidade e Paz | 54 | 1% |
| Instrumento para a Cooperação no domínio da Segurança Nuclear | 225 | 4% |
| Total dos empréstimos de assistência macrofinanceira (AMF) | 3 410 | 68% |
| AMF I | 610 | 12% |
| AMF II | 1 000 | 20% |
| AMF III | 1 800 | 36% |

1 Dados até 30 de novembro de 2015.

2 Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria/Instrumento Europeu de Vizinhança.

3 Inclui um contrato de apoio à construção do Estado.

4 Exclui 29 milhões de euros que foram atribuídos a ações complementares (assistência técnica).

10

Em março de 2014, a Comissão anunciou um pacote de apoio indicativo à Ucrânia de 11,2 mil milhões de euros, incluindo empréstimos até 8 mil milhões de euros concedidos pelo BEI (Banco Europeu de Investimento) e pelo BERD (Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento) para o período de 2014-2020, a fim de apoiar o processo de reforma (ver pontos 17 a 18).

Contexto específico da assistência da UE à Ucrânia

13

A situação política, económica e administrativa instável prejudicou a cooperação UE-Ucrânia

As negociações do Acordo de Associação reforçaram o diálogo UE-Ucrânia

11

Durante o período auditado, o diálogo UE-Ucrânia teve lugar num quadro amplamente estruturado determinado pelas negociações e pela subsequente execução provisória do Acordo de Associação. Os atuais esforços de cooperação UE-Ucrânia são orientados pelo Acordo de Associação assinado em 2014 e pela versão de 2015 da Agenda de Associação. A cooperação de alto nível foi discutida nas cimeiras anuais UE-Ucrânia e nas reuniões do Conselho de Cooperação/Associação UE-Ucrânia. A fim de apoiar o Conselho de Cooperação/Associação foi criada uma Comissão de Cooperação/Associação UE-Ucrânia, bem como sete subcomissões encarregadas de acompanhar os progressos do Plano de Ação e da Agenda de Associação¹⁰. As visitas por parte de comissários e de altos funcionários contribuíram igualmente para o processo de diálogo. A gestão das finanças públicas, a luta contra a corrupção e a energia foram formalmente incluídas no âmbito do processo de diálogo.

A instabilidade política e administrativa desacelerou o ritmo do diálogo UE-Ucrânia e o progresso das reformas

12

A instabilidade política na Ucrânia afetou seriamente a cooperação UE-Ucrânia e a execução da assistência da UE. Entre 2004 e 2014, a Ucrânia passou por três mudanças políticas significativas (ver ponto 2), que conduziram a importantes alterações na orientação política do país, sobretudo no que se refere às suas aspirações europeias. Estas alterações tiveram um impacto significativo na legislação, como por exemplo retrocessos e revisão da legislação aceite, e na estabilidade da administração pública, sobretudo ao nível dos quadros intermédios e superiores.

13

Durante o período auditado, a administração pública ucraniana passou por várias tentativas de reestruturação (por exemplo, em 2010-2011). Até 2014, o processo de reestruturação foi prejudicado pela falta de vontade política para cumprir as normas de governação da UE, tendo sido realizado de uma forma ineficaz e afetado a execução dos programas da UE no terreno. O Tribunal constatou que à data da auditoria havia um forte compromisso político com a reforma da administração pública. Contudo, a rotação dos quadros intermédios e superiores comprometeu as reformas apoiadas pela assistência da UE e a sustentabilidade dos resultados, ao passo que os baixos salários criaram um potencial incentivo à corrupção.

10 Aquando da auditoria, as novas entidades de cooperação exigidas pela Agenda de Associação estavam a ser criadas.

14

O Tribunal constatou que, no rescaldo dos acontecimentos de Maidan, a cooperação progrediu em várias áreas que tinham estado estagnadas durante o período 2007-2013 (por exemplo, reforma da contratação pública e reorganização do setor energético). Contudo, os desafios económicos e geopolíticos que a Ucrânia enfrenta afetam seriamente as prioridades governamentais e as atividades dos serviços públicos.

Desde 2010 que a Comissão tem vindo a progressivamente a dar mais ênfase aos riscos que o sistema oligárquico representa

15

O Tribunal concluiu que desde 2010, a Comissão tem sido mais franca acerca dos riscos causados pelo sistema oligárquico na Ucrânia, como uma administração pública disfuncional, corrupção do topo para a base e a utilização das finanças públicas para favorecer objetivos privados¹¹. A Comissão avaliou o risco de conflitos de interesses em todos os níveis da administração ucraniana como muito elevado e procurou moderar o risco através do diálogo formal e de suspensões do apoio orçamental. Existiam também expectativas relativamente à aplicação das estratégias de reforma da gestão das finanças públicas (2013) e de luta contra a corrupção (2014)¹². Quanto à questão específica das privatizações, os programas de apoio orçamental e de assistência macrofinanceira da UE não incluíram condições a fim de garantir que as futuras privatizações sejam justas e abertas a todos. Todavia, a Comissão apoiou os objetivos de privatização do FMI (Fundo Monetário Internacional) ao indicar o programa de execução do FMI nas condições aplicáveis à AMF.

16

As iniciativas legais tomadas desde o início de 2015 procuraram quebrar o domínio dos oligarcas sobre a política e a economia da Ucrânia. Contudo, o nível de risco permanece elevado (ver **caixa 1**) e os resultados concretos ainda ficam aquém das expectativas (ver ponto 63).

- 11 RGAE 2010, 2011, 2012 (indisponíveis para consulta pública).
- 12 Quadro da Comissão Europeia de Gestão de Riscos para a Ucrânia («European Commission Risk Management Framework for Ukraine»), *Risk Register 2012-2014* (indisponível para consulta pública).

Caixa 1

Ativação da campanha das autoridades ucranianas contra a oligarquia

Em 2015, o governo ucraniano iniciou uma campanha de acordo com os requisitos da UE para reduzir o domínio dos oligarcas sobre o sistema económico e político do país. No âmbito desta iniciativa, foram iniciadas várias investigações e acusações e os bens de alguns oligarcas foram colocados sob escrutínio, em particular no setor da energia. Porém, estas medidas foram esporádicas e controversas e enfrentaram forte oposição por parte de antigos e atuais oligarcas. Alguns dos oligarcas tomaram a iniciativa de propor reformas para a Ucrânia¹³.

¹³ Por exemplo, a Agência para a Modernização da Ucrânia — uma organização não governamental com sede em Viena e financiada por um oligarca ucraniano ativo no setor da energia — foi lançada em março de 2015 a fim de apresentar o seu próprio plano de ação para a modernização da Ucrânia e de criar um fundo de restauração. A agência contratou personalidades outrora proeminentes ao nível da UE e dos Estados-Membros. Uma vez que as atividades da agência duplicam em grande medida as do governo ucraniano e as da UE, há risco de confusão com a assistência oficial da UE à Ucrânia.

A resposta da UE à crise na Ucrânia em 2014, embora rápida, foi uma solução de emergência

O pacote de financiamento da Comissão, de março de 2014, consistiu sobretudo em potenciais empréstimos

17

Em 5 de março de 2014, a Comissão anunciou um pacote indicativo de 11,2 mil milhões de euros para 2014-2020 (ver **quadro 2**) para ajudar a estabilizar a situação económica e financeira na Ucrânia, apoiar o processo de transição, encorajar as reformas políticas e económicas e apoiar o desenvolvimento inclusivo¹⁴. Atendendo à urgência da situação, à data do anúncio político (5 de março de 2014), a Comissão apresentou este pacote sem uma análise abrangente do modo como a assistência tinha sido calculada ou dos mecanismos para cooperar com outros doadores e os riscos financeiros para a UE não foram devidamente considerados nem documentados. A análise e a documentação surgiram posteriormente, acompanhando as propostas de atos legislativos da Comissão.

14 Ver http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-219_en.htm e para mais detalhes, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-159_en.htm.

Quadro 2

Apoio da UE à Ucrânia — Pacote indicativo para 2014-2020, tal como anunciado em 5 de março de 2014

| Fonte de financiamento | Valores indicativos (milhões de euros) |
|---|---|
| I. COMISSÃO EUROPEIA (2014-20) | |
| I.1 Valor global da ajuda ao desenvolvimento (subvenções) | 1 565 |
| Dotação bilateral (sobretudo do Instrumento Europeu de Vizinhança): | |
| — Programa de Ação Anual (PAA) para 2014 | 140-200 |
| — PAA (média) para 2015-2020 | 780 |
| — Programa global («mais para mais») para 2015-2020 | 240-300 |
| Facilidade de Investimento da Política de Vizinhança | 200-250 |
| Instrumento para a Estabilidade e a Paz (IEP) | 20 |
| Política Externa e de Segurança Comum (PESC) | 15 |
| I.2 Assistência macrofinanceira (empréstimos) ¹ | 1 610 |
| II INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS INTERNACIONAIS | |
| BEI | até 3 000 |
| BERD | 5 000 |
| TOTAL GERAL | 11 175 |

1 Além disso, foi concedido um novo empréstimo de AMF (AMF III) no valor de 1,8 mil milhões de euros em 2015.

Fonte: Comissão Europeia.

18

Em si, o pacote financeiro de março de 2014 era sobretudo composto (71,5%) por potenciais empréstimos à Ucrânia por parte do BEI e do BERD. Não é certo que as dotações do BEI e do BERD venham a ser totalmente desembolsadas¹⁵. O pacote aumentou o valor das subvenções para cerca de 220 milhões de euros por ano até 2020, em relação aos cerca de 140 milhões de euros por ano durante 2007-2013. Contudo, as subvenções ao abrigo do programa global (com base no princípio «mais para mais») não estão garantidas, já que dependem de provas de progresso no aprofundamento da democracia e no respeito dos direitos humanos. Por outro lado, os pagamentos ao abrigo da AMF (2,21 mil milhões de euros dos 3,41 mil milhões de euros) já ultrapassaram o valor indicativo do pacote anunciado em março de 2014. O Tribunal considerou que o instrumento de assistência macrofinanceira gerido pela Comissão foi o meio mais eficaz de desembolso rápido do apoio prometido à Ucrânia para fazer face à sua difícil situação financeira (ver ponto 43).

A Comissão utilizou medidas especiais para lidar com a crise na Ucrânia rapidamente

19

A política da UE relativamente à Ucrânia é apoiada por vários documentos estratégicos que definem os principais objetivos e prioridades e que visam tornar as políticas da UE coerentes e eficazes. Contudo, esses documentos estratégicos não foram concebidos para orientar a tomada de decisões políticas numa situação de crise como a que teve início na Ucrânia em novembro de 2013. A Comissão foi forçada a lidar com mudanças radicais rapidamente e sem uma estratégia predefinida.

20

Devido à crise, o procedimento de programação plurianual para a Ucrânia foi suspenso. A Comissão não conseguiu usar o seu Quadro Único de Apoio padrão, que define os setores prioritários numa base plurianual, para efetuar a atribuição de assistência para 2014 e 2015. Tal como previsto no regulamento¹⁶, a Comissão prestou assistência sob a forma de medidas especiais anuais.

15 Desde 2014, o BEI e o BERD conseguiram contratar cerca de 940 e 870 milhões de euros dos respetivos empréstimos para projetos (valores indicativos no final de julho de 2015).

16 Artigo 2º, n.ºs 1 e 5, do Regulamento (UE) n.º 236/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014, que estabelece regras e procedimentos comuns para a execução dos instrumentos da União de financiamento da ação externa (JO L 77 de 15.3.2014, p. 95).

A UE criou estruturas *ad hoc* para gerir o seu maior envolvimento na Ucrânia

21

Além do aumento significativo da assistência da UE à Ucrânia em 2014, a UE criou novas entidades recorrendo a conhecimentos especializados adicionais para aconselhar a Ucrânia relativamente ao processo de reforma. As duas iniciativas mais notáveis são o Grupo de Apoio à Ucrânia (GAU) da Comissão e a Missão de Aconselhamento da UE sobre a Reforma do Setor da Segurança Civil (EUAM)¹⁷. Tanto o GAU como a EUAM reforçam significativamente a cooperação UE-Ucrânia. Fornecem conhecimento especializado em setores bem definidos já apoiados pela delegação da UE. O Tribunal considerou, portanto, existir um risco de sobreposição com as atividades da delegação da UE e de confusão para as autoridades ucranianas, em particular no que diz respeito à luta contra a corrupção, uma área que se situa na esfera de competência das três partes. Em 2015, a Comissão tomou medidas para fazer face a este risco¹⁸.

22

A fim de assegurar a utilização do crescente financiamento da UE, em junho de 2014 a Comissão previu igualmente a criação de um organismo conjunto e independente com as autoridades ucranianas, para investigar a fraude e a corrupção¹⁹. No final de 2015, este organismo conjunto ainda não tinha sido criado.

Os doadores reforçaram a sua coordenação, em resposta às fragilidades do governo ucraniano nesta área

A coordenação de doadores por parte do governo ucraniano era insuficiente

23

A coordenação de doadores foi mal gerida pelas autoridades ucranianas. Houve pouca comunicação entre os ministérios, não existiu um interlocutor do lado ucraniano e a atribuição de responsabilidades não foi clara. As avaliações da Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (*Public Expenditure and Financial Accountability* — PEFA) de 2006 e 2011 (ver ponto 46) também avaliaram de modo crítico os fluxos de informação financeira relativa à assistência externa entre o governo da Ucrânia e os doadores. Apesar de o governo ucraniano ter feito uma tentativa de centralizar a coordenação dos doadores em 2008-2009, não foram atribuídos mandatos claros e o apoio político mudou rapidamente, o que se traduziu no fracasso da iniciativa.

- 17 A EUAM é uma missão não executiva nem armada da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) que apoia, aconselha e orienta os intervenientes políticos e institucionais ucranianos acerca da Reforma do Setor da Segurança Civil (CSSR) a um nível estratégico.
- 18 Por exemplo, a fim de limitar as sobreposições, a solução temporária encontrada consistiu em atribuir à EUAM a criação do gabinete de luta contra a corrupção, ficando o GAU encarregado das reformas em matéria de luta contra a corrupção, ao nível do Ministério da Justiça.
- 19 Memo de 25 de junho de 2014 sobre o apoio da Comissão Europeia à Ucrânia http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-279_en.htm.

24

Desde 2014 que o Ministério do Desenvolvimento Económico e do Comércio tem levado a cabo uma série de ações de coordenação de doadores, porém os seus resultados e sustentabilidade permanecem incertos de momento²⁰. O processo de redação da lei sobre a assistência técnica internacional, iniciado em 2012, tem estado suspenso desde 2014.

Desde 2014, a comunidade de doadores tem melhorado a sua coordenação interna

25

O crescente envolvimento de doadores na Ucrânia levanta desafios adicionais em termos de coordenação no seio da comunidade de doadores e coloca pressão na já débil capacidade de absorção no terreno. Desde 2014 que a Comissão se tem reunido frequentemente com outros importantes doadores. Juntos, produziram e têm mantido um mapa de assistência à Ucrânia. O Tribunal constatou que o mapa de doadores revelou atividades paralelas, como projetos da UE e da USAID (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional) na área da justiça. Embora a Comissão não participe no Fundo Multidoadores do BERD, existem mecanismos para ajudar o BERD a coordenar as suas decisões relativas a projetos e a programas com os departamentos pertinentes da Comissão.

20 À data da auditoria, os mandatos de coordenação de doadores ainda não tinham sido atribuídos e ainda não tinha emergido uma política de coordenação de doadores clara no seio do governo da Ucrânia. Em 8 de julho de 2014, realizou-se em Bruxelas uma reunião de alto nível destinada a coordenar o apoio internacional à Ucrânia (com representantes de vários países doadores, da UE, outras instituições internacionais fundamentais e organizações de doadores). Foi convocada uma conferência de doadores e investidores no outono de 2014, a fim de analisar a aplicação da Agenda de Recuperação Económica e de Crescimento da Ucrânia para 2014-2016. Esta foi substituída por uma Conferência Internacional sobre o Apoio à Ucrânia aberta à comunidade de doadores/empresas e à sociedade civil, realizada em abril de 2015.

26

No que se refere ao período 2007-2015, o Tribunal analisou se a assistência da Comissão²¹ e do SEAE, em seguida designada assistência da UE²², foi eficaz no apoio à transformação da Ucrânia num Estado bem governado. O Tribunal concentrou-se na área da gestão das finanças públicas (GFP) e da luta contra a corrupção, bem como no setor do gás e na eficiência energética. Estas áreas são particularmente importantes para o processo de reforma da Ucrânia e receberam assistência significativa por parte da UE. O objetivo consistia em reforçar a governação promovendo a utilização de normas internacionais e de boas práticas²³.

27

O âmbito da auditoria incluiu todos os programas de apoio orçamental e de assistência macrofinanceira da UE no âmbito do IEVP e do IEV iniciados desde 2007, bem como os instrumentos do pacote financeiro da Comissão lançado em 2014, em resposta à situação de crise vivida na Ucrânia. Os programas analisados são enumerados no **anexo**.

28

A auditoria foi realizada entre junho de 2014 e dezembro de 2015. A auditoria centrou-se nos seguintes aspetos:

- eficácia da assistência da UE à Ucrânia para melhoria da gestão das finanças públicas e da luta contra a corrupção;
- eficácia da assistência da UE à Ucrânia para melhoria da governação no setor do gás e da segurança do fornecimento de gás à UE.

29

A auditoria teve por base entrevistas e troca de correspondência com a Comissão, o SEAE e a delegação da UE na Ucrânia, autoridades e agências ucranianas, organizações da sociedade civil (OSC), Estados-Membros da UE²⁴, instituições financeiras internacionais e a Agência Internacional da Energia, bem como a análise de documentos, incluindo documentos de política e estratégia e outros relatórios relevantes de grupos de reflexão e OSC. Além disso, a auditoria incluiu uma visita de uma semana a Kiev, em março de 2015.

21 Sobretudo as direções-gerais responsáveis pela Política de Vizinhança e Negociações de Alargamento, pelos Assuntos Económicos e Financeiros e pela Energia.

22 Até ao final de 2010, a Comissão Europeia era responsável pelo desenvolvimento da estratégia da PEV, pela posterior programação e execução da assistência e por todo o quadro de cooperação da PEV. Na sequência da criação do SEAE, em dezembro de 2010, o SEAE ficou responsável pelo desenvolvimento da política e pelo quadro geral de cooperação, partilhando com a Comissão as responsabilidades na programação da assistência. A execução da assistência continua a ser da responsabilidade da Comissão.

23 Exemplos: relativamente à GFP, a aplicação das normas e métodos INTOSAI, harmonização com normas internacionais de controlo interno público e medidas que visem a aproximação da contratação pública com o acervo da UE. Relativamente à luta contra a corrupção, ratificar a Convenção da ONU contra a corrupção e a Convenção Penal do Conselho da Europa sobre a Corrupção.

24 França, Itália, Hungria, Eslovénia e Suécia.

Parte I — Eficácia da assistência da UE à Ucrânia para melhoria da gestão das finanças públicas e da luta contra a corrupção

30

O Tribunal analisou se o diálogo UE-Ucrânia foi eficaz na abordagem de questões relacionadas com a gestão das finanças públicas e a luta contra a corrupção, se a assistência da UE foi concebida e acompanhada de forma a contribuir eficazmente para o reforço da GFP e da luta contra a corrupção e se produziu resultados tangíveis e sustentáveis nestas áreas. As principais provas documentais utilizadas pelo Tribunal para as suas conclusões e discutidas com as entidades auditadas consistiram em fontes internas, como relatórios internos de gestão da Comissão, relatórios de acompanhamento, de progresso anual e de conformidade e em fontes externas como relatórios de DPRF, do SIGMA, da OCDE e de OSC.

O diálogo UE-Ucrânia sobre gestão das finanças públicas melhorou significativamente desde 2013 e o diálogo sobre a luta contra a corrupção desde 2011

Diálogo UE-Ucrânia sobre gestão das finanças públicas: uma abordagem fragmentada e ausência de uma estratégia credível de reforma da GFP até 2013

31

A GFP e a luta contra a corrupção foram formalmente incluídas no âmbito das estruturas de diálogo (ver ponto 11). Contudo, a GFP ocupou um lugar modesto no diálogo UE-Ucrânia durante a maior parte do período auditado. Os principais documentos do diálogo UE-Ucrânia centraram-se num número limitado de componentes da GFP²⁵. A GFP e a luta contra a corrupção mal constavam do documento de estratégia por país 2007-2013 e dos dois programas indicativos nacionais (PIN 2007-2010 e 2011-2013).

32

A Avaliação da Cooperação da Comissão Europeia com a Ucrânia de 2010²⁶ foi bastante crítica da forma como a questão da GFP foi tratada na Ucrânia, sublinhando a inexistência de um quadro de diálogo político aprofundado com o governo da Ucrânia sobre questões relacionadas com a GFP. Não existia uma subcomissão específica para a GFP no seu conjunto. Foram discutidas componentes da GFP (por exemplo, auditoria, controlo financeiro e contratação pública) em várias subcomissões pertinentes. A referida avaliação não considerou que os grupos de acompanhamento conjunto criados para avaliar o progresso da aplicação dos programas de apoio orçamental setorial, bem como a Subcomissão dos Assuntos Económicos e Sociais, Finanças e Estatísticas, que apenas se reunia uma vez por ano e abrangia uma ampla variedade de tópicos, fossem estruturas apropriadas ou suficientes para este fim²⁷.

25 Os componentes da GFP selecionados foram a contratação pública, a fiscalidade e, em muito menor escala, o controlo interno das finanças públicas (PIFC), a auditoria externa e o planeamento orçamental.

26 «*Evaluation of the European Commission's Cooperation with Ukraine*» (Avaliação da Cooperação da Comissão Europeia com a Ucrânia), trata-se de uma avaliação para a Comissão Europeia realizada pela ADE — Analysis for Economic Decisions, em dezembro de 2010.

27 *Ibidem*, pág. 87.

Observações

33

Uma questão de longa data foi a falta de uma estratégia credível de reforma da GFP. Em 2007, o governo da Ucrânia adotou uma estratégia de GFP que havia sido preparada com o apoio do Banco Mundial. A UE propôs um programa de apoio orçamental à GFP durante o período auditado, em 2007 e 2010. Ambas as propostas foram canceladas pois esperava-se que um projeto de 50 milhões de dólares americanos lançado pelo Banco Mundial, em janeiro de 2008, cobrisse de modo suficientemente aprofundado as questões relacionadas com a GFP. Contudo, o projeto de modernização das finanças públicas do Banco Mundial não alcançou os seus objetivos²⁸. A partir de 2010, vários importantes estudos e avaliações destacaram as fragilidades da estratégia de GFP da Ucrânia²⁹.

34

Em reação as estas críticas, a partir de 2011 a UE tornou-se muito mais explícita na sua exigência de reforma da GFP³⁰. Em 2012, o Ministério das Finanças criou um grupo de trabalho sobre a GFP a fim de elaborar uma estratégia de reforma que permitisse a retoma do apoio orçamental suspenso em 2011, em consequência do progresso lento em matéria de GFP, sobretudo ao nível da contratação pública. A Comissão — em particular através da delegação da UE em Kiev — ajudou em larga medida o Ministério das Finanças a desenvolver uma estratégia de reforma e um plano de ação aceitáveis para a GFP antes da cimeira de Vilnius em 2013.

Diálogo UE-Ucrânia sobre a luta contra a corrupção: um arranque lento, progressos limitados apesar dos esforços da UE durante a maior parte do período auditado e um novo impulso no rescaldo dos acontecimentos de Maidan

35

A luta contra a corrupção foi mencionada nos planos de ação relacionados com o Acordo de Parceria e Cooperação UE-Ucrânia de 1994 e constava da agenda para o diálogo com a Ucrânia. Após a Revolução Laranja de 2004, a Ucrânia tentou impulsionar a luta contra a corrupção criando um novo quadro baseado em análises e recomendações de organizações internacionais. A UE instou a Ucrânia a juntar-se ao Grupo de Estados Contra a Corrupção (GRECO) do Conselho da Europa e a aplicar as suas recomendações, bem como a ratificar as convenções da ONU contra a corrupção. A Ucrânia tornou-se membro do GRECO em 2006 e ratificou as convenções da ONU em 2009. O progresso em matéria de aplicação das recomendações internacionais foi lento até 2010³¹.

36

Em dezembro de 2010, o recém-eleito parlamento ucraniano aboliu o pacote legislativo anticorrupção e outras medidas adotadas em 2009, mas nunca aplicadas. Em resposta, desde 2011 a UE tem incluído objetivos relacionados com legislação e organismos de luta contra a corrupção no Plano de ação para a liberalização do regime de vistos.

28 A avaliação final do projeto, de 2015, atribui uma classificação geral «insatisfatória» aos resultados. A relevância dos objetivos obteve a classificação de substancial, atendendo à agenda do governo para reforma da gestão das finanças públicas. A relevância da conceção é classificada como modesta, dado não ser claro se as atividades planeadas no projeto trataram o objetivo de reforçar a transparência. A realização do objetivo de reforçar a gestão das finanças públicas em termos de eficiência operacional foi modesta. A realização do objetivo de reforçar a gestão das finanças públicas em termos de transparência foi insignificante. A eficiência foi classificada como modesta. Estas classificações evidenciam grandes deficiências na preparação e execução do projeto, daí os resultados serem classificados como insatisfatórios (ver <http://documents.worldbank.org/curated/en/2015.12.25709407/ukraine-public-finance-modernization-project>).

29 O exame SIGMA publicado em 2011 sublinha que a estratégia se encontrava sobretudo orientada para os objetivos do projeto de GFP do Banco Mundial, sendo a cobertura das demais áreas de GFP superficial. O âmbito da estratégia foi igualmente criticado no estudo sobre questões relacionadas com a GFP em países selecionados na região da vizinhança europeia e na avaliação de 2010 da cooperação da Comissão Europeia com a Ucrânia.

30 Após a cimeira de 19 de dezembro de 2011, o comissário para o Alargamento e a Política Europeia de Vizinhança apresentou ao primeiro vice-primeiro ministro da Ucrânia um documento oficioso com requisitos em matéria de GFP para avançar com o apoio orçamental. Os requisitos incluíam a criação de um grupo de trabalho sobre a GFP, a criação da estratégia de reforma da GFP e o desenvolvimento do plano de ação para a GFP.

37

Na sequência da revolução de Maidan, a UE tomou mais medidas para reforçar as suas recomendações em matéria de luta contra a corrupção. Após a assinatura do Acordo de Associação em 2014, a Agenda de Associação UE-Ucrânia de 2015 compilou prioridades de curto prazo mais específicas, em particular a aplicação do pacote jurídico de luta contra a corrupção adotado em 14 de outubro de 2014 e a criação e a garantia da eficácia do Gabinete Nacional Anticorrupção e da Agência Nacional para a Prevenção da Corrupção. As organizações da sociedade civil tiveram um maior envolvimento no processo de diálogo, que foi considerado um elemento-chave na redução do risco de atraso das reformas anticorrupção.

A conceção da assistência permitiu pagamentos rápidos mas nem sempre teve suficientemente em conta as reformas a alcançar

As condições sobre gestão das finanças públicas e a luta contra a corrupção incluídas nos programas de apoio orçamental e na assistência macrofinanceira apresentaram várias deficiências

38

A reforma da GFP faz parte das condições gerais de apoio orçamental³² que devem ser cumpridas antes de qualquer pagamento. Estas condições gerais são a única condição necessária para as parcelas fixas. A atribuição de uma avaliação positiva à GFP depende de um progresso satisfatório na aplicação de uma estratégia de reforma da GFP³³. Contudo, as convenções de financiamento dos programas de apoio orçamental na Ucrânia nem sempre foram claras quanto aos passos que constituíam o nível exigido de «progresso satisfatório», baseados em marcos ou realizações específicos³⁴.

39

Além da condição geral de GFP para desembolso de todas as parcelas e dos projetos de GFP e luta contra a corrupção, alguns programas incluíam indicadores de GFP ou de luta contra a corrupção específicos para o desembolso das parcelas variáveis. Os indicadores correspondiam a uma porção substancial (10%-20% no geral) das parcelas variáveis pertinentes. A taxa de cumprimento relativamente modesta destes indicadores específicos refletiu o valor acrescentado limitado desta abordagem no processo de reforma de GFP (ver ponto 50).

31 Ver OCDE, *Anti-corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, Istanbul Anti-Corruption Action plan, «Second Round of Monitoring, Ukraine, Monitoring Report»*, dezembro de 2010 (<https://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm>).

32 Os programas de apoio orçamental setorial são geralmente uma combinação de prestações (parcelas) fixas e variáveis. As parcelas fixas estão associadas ao cumprimento de condições gerais e as parcelas variáveis estão associadas, de forma suplementar, ao progresso de indicadores específicos. Aplicam-se condições gerais ao desembolso de todas as parcelas, condições essas que incluem políticas e reformas nacionais/setoriais («políticas públicas»), um enquadramento macroeconómico estável, gestão das finanças públicas e, desde 2012, transparência e fiscalização do orçamento.

33 Por exemplo, o programa de apoio orçamental à gestão de fronteiras inclui uma condição que apenas exige a melhoria progressiva no desenvolvimento do quadro fiscal a médio prazo; o programa de apoio orçamental Energia II, de 2012, inclui igualmente uma condição de GFP muito ampla — mencionando um programa não especificado de reforço da GFP.

34 Ver também o Relatório Especial do Tribunal n.º 11/2010 «Gestão, por parte da Comissão, do apoio orçamental geral nos países ACP, da América Latina e da Ásia» (<http://eca.europa.eu>).

40

Ao abrigo dos programas de assistência macrofinanceira, as convenções de financiamento não permitem à Comissão desembolsar as prestações em proporção do grau de cumprimento das condições definidas no programa. Por conseguinte, a Comissão aplica uma margem de apreciação à redação das condições e à avaliação do seu cumprimento. Contudo, esta margem demonstrou ser ampla em alguns casos (ver **caixa 2**):

Caixa 2

Flexibilidade na definição e avaliação do cumprimento das condições de AMF

- Algumas das condições de GFP negociadas para a AMF I de 2013 foram redigidas em termos gerais, proporcionando deste modo uma margem considerável de avaliação do grau de execução³⁵ (isto aplica-se igualmente às condições da AMF I relacionadas com a energia; ver ponto 70).
- Além disso, todos os empréstimos à Ucrânia no âmbito da AMF incluem condições que reúnem várias subcondições numa só, para fins de avaliação do progresso; este facto pode complicar o processo de avaliação, caso apenas seja cumprida parte da condição dominante³⁶.
- No caso das condições de assistência macrofinanceira, os termos usados para qualificar o estágio de cumprimento variaram de um programa para outro³⁷ e não existiam limites claros para avaliações parciais.

35 Exemplos de redação bastante geral da AMF I: «continuar a fazer progressos na criação de um sistema de contratação pública», «aumento adequado da quantidade e qualidade de auditorias» e «fazer progressos significativos a fim de reforçar o sistema de administração do IVA».

36 AMF I 2.ª parcela — condições 1, 2, 4 (GFP), condição 11 (energia); AMF II condição 4 (luta contra a corrupção); MFA III 2.ª parcela — condições 5 (GFP), 6 (FAC), e 8 (companhias estatais); AMF III 3.ª parcela — condições 7 (luta contra a corrupção), 13 (energia), 18 (comércio), 19 (justiça). No total, existem 12 condições compostas, que correspondem a 17% de todas as condições de AMF da Ucrânia.

37 Cumprido (AMF I e II), atualmente cumprido (AMF I), amplamente cumprido (AMF I e II), parcialmente cumprido — foram realizados progressos (AMF II), não cumprido mas com bons progressos (AMF II).

O apoio orçamental setorial foi de um modo geral antecipado, apesar de um registo relativamente fraco de reformas estruturais

41

Os programas de apoio orçamental setorial foram concebidos, de um modo geral, para desembolsarem uma grande percentagem da quantia atribuída logo no início do programa. A antecipação do apoio orçamental, ou seja, o pagamento na totalidade e habitualmente sem demora da parcela fixa inicial, variou entre os 31% e os 49% antes de 2012 (ver **quadro 3**).

42

Apesar de se encontrar dentro dos limites gerais sugeridos pelas orientações de apoio orçamental³⁸, a antecipação dos programas de apoio orçamental setorial criados durante o período 2007-2010 contrastou com o fraco registo de implementação de políticas de reforma na Ucrânia³⁹ (ver também figuras 1 e 2) e com o cumprimento relativamente fraco das condições das parcelas variáveis. A concessão dos dois programas mais recentes (Energia II e Desenvolvimento Regional), que implica uma parcela fixa inicial mais pequena, tem em maior consideração o risco de as parcelas fixas mais elevadas poderem reduzir o interesse na aplicação de reformas, que constitui uma condição para o pagamento de posteriores parcelas variáveis mais pequenas.

Quadro 3

Ucrânia: antecipação do apoio orçamental setorial (montantes atribuídos inicialmente)

| Programas ¹ | Total | Parcelas fixas | Parcelas variáveis | Parcelas fixas |
|---------------------------------|-----------------------|----------------|--------------------|----------------|
| | (em milhões de euros) | | | (em %) |
| Eficiência energética (2008) | 63 | 31 | 32 | 49% |
| Energia I (2007) | 82 | 40 | 42 | 49% |
| Ambiente (2009) | 35 | 15 | 20 | 43% |
| Gestão das fronteiras (2010) | 60 | 25 | 35 | 42% |
| Transportes (2009) | 65 | 27 | 38 | 42% |
| Comércio (2008) | 39 | 12 | 27 | 31% |
| Desenvolvimento regional (2013) | 50 | 6,5 | 43,5 | 13% |
| Energia II (2012) | 45 | 5 | 40 | 11% |

1 Os montantes incluem apenas a componente de apoio orçamental e excluem a componente de apoio complementar (24 milhões de euros no total para os programas Energia I, Comércio, Eficiência Energética e Gestão das Fronteiras).

Fonte: Comissão Europeia.

38 Por exemplo, as orientações sobre o apoio orçamental sugerem um rácio de parcelas fixas/variáveis de apoio orçamental setorial de 60-40%, respetivamente, com parcelas variáveis superiores para países com maior risco e um registo de execução mais fraco.

39 Tendo por base os relatórios de progresso anual, os relatórios RGAE e a análise dos relatórios de avaliação de desempenho anteriores ao pagamento do apoio orçamental setorial.

Em 2014 e 2015, a concessão da assistência da UE centrou-se num desembolso potencialmente rápido

43

Para fazer face à situação crítica da balança de pagamentos e do orçamento, a assistência financeira atribuída pela UE desde 2014 consistiu sobretudo em subvenções de apoio ao orçamento geral (contratos de apoio à consolidação do Estado) e em empréstimos de assistência macrofinanceira aprovados e desembolsados rapidamente (ver **quadro 4**). Os empréstimos de AMF (desembolsados 2,21 mil milhões de euros) dominam atualmente os pagamentos da UE à Ucrânia, superando todas as outras formas de ajuda da UE, incluindo o apoio orçamental acumulado. Este aumento de empréstimos de AMF à Ucrânia é também inédito para a DG Assuntos Económicos e Financeiros, ultrapassando consideravelmente o total acumulado de pagamentos de AMF entre 2002-2014.

44

A antecipação do empréstimo à Ucrânia no âmbito da AMF II, juntamente com condições menos rigorosas do que para a AMF I, foi uma resposta ao risco de colapso financeiro e, em última análise, político. De igual modo, a Comissão desembolsou 250 milhões de euros ou 70% do contrato de apoio à construção do Estado em junho de 2014, um mês após a assinatura⁴⁰, deixando 105 milhões de euros (30% do total) para a parcela variável com um número relativamente elevado de condições (8 condições e 29 indicadores).

40 Fonte: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-676_en.htm.

Quadro 4

Ucrânia: desembolso rápido de AMF e Contrato de apoio à consolidação do Estado em 2014 e 2015 (em 31.12.2015)

| Apoio | Programas (ano de assinatura) | Total | Montante desembolsado em 2014 | Montante desembolsado em 2015 | Montante pendente |
|--|---|-------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------|
| | | | (em milhões de euros) | | |
| Empréstimos de assistência macrofinanceira | AMF I (2013) | 610 | 360 | 250 | 0 |
| | AMF II (2014) | 1 000 | 1 000 | NA | 0 |
| | AMF III (2015) | 1 800 | NA | 600 | 1 200 |
| | Total AMF | 3 410 | 1 360 | 850 | 1 200 |
| Apoio orçamental | Contrato de apoio à construção do Estado (2014) | 355 | 250 | 0 | 105 |
| Total geral | | 3 765 | 1 610 | 850 | 1 305 |

Fonte: Comissão Europeia.

O acompanhamento da execução da assistência da UE melhorou

A UE e várias organizações internacionais avaliaram com regularidade a situação da gestão das finanças públicas e da luta contra a corrupção na Ucrânia

45

Durante o período auditado, várias organizações/instrumentos da UE e internacionais avaliaram os setores da GFP⁴¹ e da luta contra a corrupção⁴² na Ucrânia. O setor da GFP e a situação da luta contra a corrupção eram também sobejamente conhecidos devido aos projetos executados e aos relatórios anuais de gestão da delegação da UE (RGAE). Os relatórios de progresso da Política Europeia de Vizinhança foram também essenciais na conceção da assistência da UE à Ucrânia, apesar de apenas terem tratado explicitamente a questão da transparência orçamental a partir de 2015.

O quadro de acompanhamento do apoio orçamental melhorou, porém não existe uma abordagem sistemática de avaliações de apoio orçamental independentes

46

Os relatórios de 2006 e 2011 sobre a Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (DPRF) foram uma fonte de referência notável para as avaliações positivas do setor da GFP por parte da Comissão. Isto apesar das classificações medíocres em matéria de DPRF obtidas pela Ucrânia⁴³ e de algumas características da própria DPRF: as avaliações da DPRF não são suficientemente frequentes para acompanhar a utilização dos fundos da UE e os indicadores da DPRF não abrangem todas as prioridades da GFP visadas pelas políticas da UE. As orientações sobre apoio orçamental⁴⁴ ainda indicam a DPRF como o instrumento de alto nível preferido para a avaliação da GFP, mas desde 2010 a Comissão tem vindo igualmente a utilizar o seu próprio Relatório Anual de GFP para avaliar o progresso anual.

47

Desde 2012 a Comissão reforçou também o seu quadro de acompanhamento do apoio orçamental, criando o comité diretor de apoio orçamental interserviços e estabelecendo um quadro de gestão do risco.

41 Os principais documentos de referência sobre a GFP foram: duas avaliações operacionais da DG Assuntos Económicos e Financeiros (2009 e 2014), relatórios anuais sobre GFP da delegação da UE desde 2010, duas avaliações conjuntas sobre DPRF do Banco Mundial e da UE (2006 e 2011, ver ponto 46) e a avaliação SIGMA (Apoio à Melhoria da Governança e da Gestão) publicada em 2011.

42 As principais referências para a luta contra a corrupção foram os relatórios de progresso sobre o Plano de ação para a liberalização do regime de vistos desde 2011, o relatório do Gabinete para a Droga e a Criminalidade da ONU de 2013, os relatórios do GRECO, os relatórios do Conselho da Europa e da OCDE (Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos), os inquéritos da Transparency International e o plano de ação anticorrupção de Istambul.

43 Em ambas as avaliações da DPRF o rácio de indicadores fortes (A e B) e médios e fracos (C e D) rondou os 40%-60%, tendo a proporção de D aumentado no relatório de 2011. A dimensão das operações governamentais não relatadas, a supervisão do risco orçamental agregado de outras entidades do setor público, a eficácia dos controlos salariais e as auditorias externas foram questões fundamentais. *Fonte:* Banco Mundial. 2012. Ucrânia — Relatório de desempenho da gestão das finanças públicas. Washington, DC: Banco Mundial. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011.1.16461565/ukraine-public-financial-management-performance-report>

44 Orientações sobre Apoio Orçamental para 2007 e 2012.

48

O Tribunal constatou que o apoio orçamental da UE à Ucrânia não é avaliado sistematicamente. Para cada programa, a Comissão pode determinar o quadro de avaliação na convenção de financiamento. A Comissão planeou avaliações intercalares apenas para três programas de apoio orçamental setorial na Ucrânia: Energia I, Eficiência Energética e Gestão das Fronteiras. Nunca foi realizada qualquer avaliação *ex post* final, porém a avaliação do conjunto das operações de apoio orçamental na Ucrânia foi finalmente concluída em 2014⁴⁵.

45 IBF International Consulting, «Evaluation and Budget Support Operations in Ukraine, Final Evaluation Report», setembro de 2014.

A suspensão pela Comissão dos pagamentos de assistência da UE fez avançar as prioridades de gestão das finanças públicas

49

A suspensão total dos pagamentos de apoio orçamental foi eficaz como tentativa de «último recurso» para fazer avançar as prioridades da UE no setor da GFP. A Comissão utilizou-a duas vezes em 2011. Em 2014 e 2015, o adiamento dos pagamentos de AMF também ajudou a garantir que certas condições associadas ao programa eram aplicadas devidamente (ver **caixa 3**).

Caixa 3

Exemplos de pagamentos retidos para fazer avançar as reformas

- Em fevereiro de 2011, os pagamentos ao abrigo de todos os programas de apoio orçamental foram suspensos em resposta aos retrocessos na lei de 2010 relativa à contratação internacionalmente aceite. A suspensão só foi revertida em setembro de 2011, após o parlamento da Ucrânia ter aprovado, em julho de 2011, uma lei de contratação pública considerada compatível com as boas práticas internacionais.
- Em resposta à estagnação da cooperação UE-Ucrânia e à longa ausência de uma estratégia credível de reforma da GFP, todos os pagamentos de apoio orçamental solicitados em 2011 foram suspensos em dezembro de 2011. Em 27 de novembro de 2013, após a adoção oficial da estratégia de reforma e do plano de ação aceitáveis para a GFP, foram desembolsados os pagamentos de apoio orçamental atrasados (9 parcelas de um total de 87,9 milhões de euros).
- Foi difícil identificar progressos suficientes em matéria de condicionalidade no que se refere às parcelas de AMF pagas em 2014 e 2015. A Comissão atrasou o desembolso da parcela final da AMF I até abril de 2015. Atrasou igualmente o pagamento da segunda parcela da AMF II até dezembro de 2014, altura em que conseguiu verificar progressos suficientes da contraparte ucraniana.

Os resultados da assistência da UE permanecem frágeis

O progresso limitado em matéria de reformas e a relutância por parte das autoridades ucranianas afetaram o cumprimento de condições específicas da GFP e da luta contra a corrupção e atrasaram a execução do apoio orçamental

50

Durante a maior parte do período auditado, o cumprimento incompleto de condições gerais e específicas de GFP e de luta contra a corrupção nos programas de apoio orçamental refletiu sobretudo a relutância das autoridades ucranianas em executar reformas concretas de governação. As primeiras prestações sofreram atrasos em várias ocasiões, sobretudo porque as condições gerais de GFP não foram cumpridas (ver ponto 49). A taxa de desembolso das parcelas variáveis sujeitas as condições específicas de GFP e de luta contra a corrupção variou entre 67% para o programa Energia I e apenas 25% para os programas Eficiência Energética e Gestão das Fronteiras. O facto de nos programas com diversas parcelas variáveis a segunda parcela ter geralmente uma taxa de cumprimento inferior à da primeira também refletiu a falta de dinamismo no processo de reforma.

51

O ritmo da reforma é também mais lento porque as autoridades ucranianas canalizam os fundos do apoio orçamental setorial desembolsados pela UE através de um fundo extraorçamental. Os fundos de apoio orçamental são considerados receitas num fundo especial e são desembolsados através de um longo processo de 11 passos. Relativamente à primeira prestação do Energia I, foram necessários dois anos para concluir o processo. Esta situação foi criticada na avaliação intercalar do programa Energia I e na avaliação de 2014 dos programas de apoio orçamental na Ucrânia. De acordo com esta última avaliação, em meados de 2014 apenas cerca de metade dos fundos de apoio orçamental desembolsados tinham sido transferidos para a execução orçamental.

A maior parte das condições de gestão das finanças públicas no âmbito da assistência macrofinanceira foram avaliadas como amplamente cumpridas, apesar das insuficiências na sua aplicação

52

Na secção relativa à GFP da AMF I e II, a Comissão avaliou metade das condições como amplamente cumpridas e apenas uma foi considerada não cumprida. Contudo, para fins de desembolso, a Comissão usou a sua margem de apreciação e avaliou positivamente diversas condições de GFP, mesmo que a sua aplicação no terreno tivesse sido afetada por insuficiências (ver **caixa 4**).

Exemplos de insuficiências no cumprimento das condições dos empréstimos de AMF relativas à GFP

Segunda prestação da AMF I:

- Condição 2: apesar de a Comissão Antimonopólio ter ficado operacional, enfrentou incerteza orçamental para 2015, continuando a existir um risco de limitações significativas dos recursos.
- Condição 4: apesar de ter sido adotada uma estratégia de formação para os funcionários responsáveis pelo controlo interno a todos os níveis da administração, a estratégia apresentava lacunas (elaborada de forma insuficiente, mal concebida, sem um calendário específico, falta de informações sobre o financiamento, inexistência de critérios quantitativos e fraca ligação à reforma do setor da GFP). Não tinha sido introduzida a certificação da auditoria interna.

Segunda prestação da AMF II:

- Condição 1: apesar de um número significativo de organismos competentes em matéria de contratação e entidades adjudicantes ter publicado os respetivos projetos de contratos públicos atempadamente, a maioria foi elaborada de forma insuficiente. Além disso, a ligação entre as necessidades de contratação e o orçamento de Estado era questionável, devido à adoção tardia do orçamento de Estado para 2015 (29 de dezembro de 2014).

O governo ucraniano alcançou alguns objetivos legislativos no que se refere à gestão das finanças públicas, porém mantêm-se várias questões de longo prazo

53

A Comissão considera, em termos gerais, que a estratégia de reforma e o plano de ação para a GFP de 2013 são as principais realizações neste domínio no período auditado⁴⁶. O Ministério das Finanças demonstrou um nível de compromisso relativamente elevado para com a estratégia. Contudo, a sustentabilidade das reformas alcançadas e a visibilidade e pertinência continuada da estratégia dependem diretamente da continuação do compromisso político por parte da Ucrânia. A **figura 1** apresenta uma panorâmica dos desenvolvimentos nas principais áreas da GFP durante o período auditado.

54

Apesar do cumprimento incompleto das condições associadas à assistência da UE e de outros doadores, foram adotadas várias decisões legislativas relacionadas com a GFP entre 2010 e 2012. Contudo, o Governo da Ucrânia não prestou atenção suficiente à sua correta aplicação: a qualidade da respetiva legislação nacional era deficiente, os fundos atribuídos foram insuficientes e foram aprovadas alterações legais controversas e regressivas. Assim, a aplicação imediata foi geralmente um fracasso. Neste período, foi ainda mais difícil fazer avançar as reformas em matéria de GFP, dado não ter existido uma estratégia estruturada de reforma da GFP até 2013 (ver ponto 34).

46 Com base em entrevistas a funcionários da Comissão e em relatórios de progresso anuais.

Figura 1

Desenvolvimentos relativos à GFP na Ucrânia entre 2010 e 2015

| Domínios de GFP | Desenvolvimentos da GFP em 2010-2013 | | Desenvolvimentos da GFP em 2014-2015 |
|---|---|--|--|
| | Melhorias | Desafios/insuficiências | |
| Contratação pública | <ul style="list-style-type: none"> 2010/2011 — Novas leis de contratação pública relativamente progressivas 2010 — Criada a Comissão Antimonopólio | <ul style="list-style-type: none"> Alterações legais controversas e regressivas exigiram intervenções severas por parte da UE. Comissão antimonopólio com falta de fundos. | <ul style="list-style-type: none"> Nova lei da contratação pública, número de exceções reduzido, adjudicações não concorrenciais recusadas. Comissão antimonopólio operacional, mas com limitações significativas e incerteza orçamental. |
| Administração fiscal | <ul style="list-style-type: none"> 2010 — Novo Código Fiscal | <ul style="list-style-type: none"> Novo Código Fiscal considerado de fraca qualidade por doadores e pela comunidade empresarial. | <ul style="list-style-type: none"> Nova reforma do sistema fiscal. Os atrasos no IVA diminuíram, mas mantém-se o risco de aumento. IVA eletrónico aplicado em 2015. |
| Controlo interno das finanças públicas | <ul style="list-style-type: none"> Projeto de lei disponível em 2008 2011 — Base jurídica para as normas de PIFC 2012 — Código de ética/ /recomendações metodológicas A partir de 2012 — Unidades de auditoria interna nos ministérios e outras organizações governamentais | <ul style="list-style-type: none"> Sucessivos adiamentos da aplicação da legislação relativa ao PIFC. | <ul style="list-style-type: none"> Maior clarificação das disposições de PIFC, mas sem cumprirem na totalidade com as normas de PIFC da UE. Nova estratégia de formação dos funcionários públicos responsáveis pelo controlo e pela auditoria internos. |
| Câmara de Contabilidade da Ucrânia | | <ul style="list-style-type: none"> 2010 — Mandato da Câmara reduzido de forma significativa através da exclusão das receitas. | <ul style="list-style-type: none"> Mandato da Câmara novamente alargado para incluir as receitas. A nova lei sobre a Câmara alargou o seu mandato às operações entre companhias estatais e o Estado. Redução do pessoal de 550 para 386 efetivos. |
| Transparência orçamental | | | <ul style="list-style-type: none"> Incumprimento dos prazos e falta de consulta pública sobre o orçamento de Estado para 2015. |
| Código orçamental | <ul style="list-style-type: none"> 2010 — Novo código orçamental | <ul style="list-style-type: none"> Considerado como tendo várias lacunas. | <ul style="list-style-type: none"> Código orçamental alterado: incidência na descentralização orçamental. Consolidação de 3 fundos sociais extraorçamentais. |

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

55

As reformas receberam um novo impulso em 2014 e 2015, sobretudo através de uma série de decisões legislativas adicionais, seguidas de melhorias visíveis na gestão da contratação pública, na administração das receitas e nos procedimentos do orçamento de Estado. Na área da contratação pública, por exemplo, o número de exceções e a percentagem de contratos públicos adjudicados numa base não concorrencial começaram a diminuir em 2014. Em cooperação com o FMI, o governo da Ucrânia desenvolveu e começou a executar uma estratégia de reforma da administração das receitas. Além disso, em 2015 foram dados os primeiros passos tendo em vista a orçamentação baseada em resultados e o planeamento de médio prazo.

56

Foram alcançados progressos significativos em matéria de supervisão orçamental, com a adoção de uma nova lei relativa à Câmara de Contas da Ucrânia (CCU, a Instituição Superior de Controlo da Ucrânia), que entrou em vigor em 9 de agosto de 2015. O mandato da CCU foi alargado a fim de cumprir as condições definidas pela UE, pelo Banco Mundial e por outros doadores. Paradoxalmente, a lei da CCU exige igualmente uma redução dos recursos da organização⁴⁷.

57

Apesar dos progressos alcançados desde 2014, permanecem várias questões de longo prazo: o risco de recuo (por exemplo em matéria de derrogações relativas à contratação pública e de transparência orçamental), a falta de fundos para a Comissão Antimonopólio, o risco de aumento dos atrasos no IVA (imposto sobre o valor acrescentado) e as fragilidades na abordagem em matéria de PIFC.

Somente após a revolução Maidan foram dados passos significativos na luta contra a corrupção, porém continua a ser necessária uma maior consolidação do quadro de luta contra a corrupção, bem como resultados tangíveis

58

A **Figura 2** enumera as principais ações da UE durante o período auditado para ajudar a Ucrânia a criar o seu quadro jurídico e institucional anticorrupção.

47 Os recursos da CCU foram uma questão essencial discutida pela Comissão com as autoridades ucranianas em janeiro de 2015, antes da decisão de desembolsar a terceira parcela da AMF I. O projeto de lei da CCU exigia que os recursos da organização fossem reduzidos mediante a introdução de um limite de funcionários (máximo de 250). O limite aumentou substancialmente (quando comparado com o projeto inicial) para 386 na versão final da lei da CCU, após intervenção da Comissão aquando da análise da aplicação da condicionalidade da AMF.

Figura 2 Principais desenvolvimentos da luta contra a corrupção na Ucrânia, 2006-2015

| | Ações da EU | Decisões legislativas e alterações institucionais | Observações |
|----------------------|--|--|--|
| 2015 2014 | <ul style="list-style-type: none"> • Condicionalidade da AMF II e III • Contrato de apoio à construção do Estado • Missão de Aconselhamento da UE sobre a Reforma do Setor da Segurança Civil (EUAM) • Assistência do Grupo de Apoio à Ucrânia (GAU) ao Ministério da Justiça • Plano de ação para a liberalização do regime de vistos em curso | <ul style="list-style-type: none"> • Criação de um gabinete do Ministério Público especializado na luta contra a corrupção (novembro de 2015). • Leis que reforçam o quadro legislativo em matéria de recuperação de bens (novembro de 2015). • Leis sobre a prevenção e a luta contra a corrupção política e o financiamento dos partidos políticos (outubro de 2015). • Organismo de coordenação: Conselho Nacional de Política Anticorrupção (outubro 2014). • Pacote jurídico anticorrupção (outubro 2014) que cria: 1) Estratégia Anticorrupção 2014-2017, 2) Gabinete Nacional Anticorrupção da Ucrânia (GNAU) e 3) Agência Nacional de Prevenção da Corrupção. • Direito penal sobre a corrupção (junho de 2014). | <ul style="list-style-type: none"> • O governo bloqueou a lei sobre prevenção da corrupção durante 9 meses. • Realizações em linha com as prioridades de luta contra a corrupção da Agenda de Associação de 2015. • O impacto de longo prazo dependerá da efetiva aplicação da lei. |
| 2013 2012 | <ul style="list-style-type: none"> • Plano de ação para a liberalização do regime de vistos em curso | <ul style="list-style-type: none"> • Várias alterações legislativas, por exemplo no que se refere a crimes relacionados com a corrupção e ao confisco de ganhos resultantes da corrupção. | <ul style="list-style-type: none"> • Alguns progressos no alinhamento da luta contra a corrupção com as normas internacionais. |
| 2011 | <ul style="list-style-type: none"> • Plano de ação para a liberalização do regime de vistos • Programa de apoio orçamental à reforma da administração pública | <ul style="list-style-type: none"> • Lei anticorrupção aprovada em abril de 2011 (substituindo em parte o pacote anticorrupção revogado em dezembro de 2010). • Programa de apoio orçamental à reforma da administração pública <i>não executado</i> porque a Lei da Função Pública exigida não cumpriu os princípios básicos da UE. | <ul style="list-style-type: none"> • As leis anticorrupção não cumpriam plenamente as normas internacionais. • Programa de apoio orçamental anulado em 2013. |
| 2010 | <ul style="list-style-type: none"> • Condicionalidade da AMF I • Apoio a projetos destinados a reformas no setor da justiça (Componente 5 Independência do Poder Judicial e Componente 6 Prevenção e Luta contra a Corrupção) • Programa de apoio orçamental à gestão das fronteiras | <ul style="list-style-type: none"> • Estratégia de luta contra a corrupção 2014-2017. • Apoio à criação do Gabinete Nacional Anticorrupção da Ucrânia (GNAU) desde 2014. • Resultados insatisfatórios do programa de Gestão das Fronteiras (<i>sem progressos comprovados no que se refere ao nível de corrupção no Ministério das Receitas e Impostos</i>). | <p>Atrasos na execução:</p> <ul style="list-style-type: none"> • AMF I lançada em 2014; • Apoio a projetos de Reforma do Setor da Justiça lançado em 2013. |
| 2009-2006 | <ul style="list-style-type: none"> • Projeto TACIS de 2006 de luta contra a corrupção | <p>Realizações relacionadas com</p> <ul style="list-style-type: none"> • criação de um quadro estratégico e institucional contra a corrupção; • reforço da capacidade de prevenção da corrupção; • reforço da legislação anticorrupção. | <ul style="list-style-type: none"> • Baixo impacto devido à abolição do pacote anticorrupção existente pelo novo parlamento, em dezembro de 2010. |

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

59

A luta contra a corrupção constava da agenda do processo de diálogo UE-Ucrânia (ver pontos 35 a 37), mas raramente foi tida em consideração nos programas de assistência antes de 2010. O excessivamente ambicioso⁴⁸ projeto TACIS (Assistência Técnica à Comunidade dos Estados Independentes e à Geórgia) de 2006 contra a corrupção na Ucrânia, lançado após a Revolução Laranja, teve um impacto mínimo porque em dezembro de 2010, por motivos políticos, o parlamento da Ucrânia revogou o primeiro pacote de leis anticorrupção adotado em 2009⁴⁹.

60

A partir de 2011, a UE impulsionou reformas legislativas ao incluir padrões de referência no Plano de Ação para a Liberalização do Regime de Vistos apresentado à Ucrânia em dezembro de 2010. A legislação anticorrupção adotada em abril de 2011 e as alterações legislativas subsequentes adotadas em 2012 e 2013 foram um desenvolvimento positivo, uma vez que alinharam as leis anticorrupção da Ucrânia com as recomendações feitas pela Comissão e pelo GRECO. Contudo, embora tenham sido feitos progressos significativos em 2013, são ainda necessárias melhorias adicionais para completar o quadro anticorrupção⁵⁰. Em particular, a Comissão chamou a atenção para a fraca qualidade do processo legislativo da Ucrânia e para o facto de as reformas não seguirem uma abordagem estratégica abrangente⁵¹. As instituições anticorrupção existentes até 2014, ou seja, a Comissão Nacional Anticorrupção e o representante do Governo para a Política Anticorrupção eram disfuncionais e foram incapazes de executar o seu mandato devidamente.

61

Em 2014, o governo ucraniano começou a cooperar estreitamente com a sociedade civil em matéria de legislação anticorrupção. Foram aprovadas leis importantes em 2014 e 2015. O progresso legislativo e institucional prosseguiu em dezembro de 2015⁵². Foram também registados progressos com a criação de novas instituições em 2014 e 2015, nomeadamente o Gabinete Anticorrupção (GNAU)⁵³, o Gabinete do Ministério Público especializado na luta contra a corrupção, encarregado de supervisionar as investigações do GNAU, a Agência Nacional para a Prevenção da Corrupção e o Conselho Nacional de Política Anticorrupção.

62

Em 2015, a Comissão e a OCDE consideraram o quadro anticorrupção da Ucrânia como estando largamente em conformidade com as normas internacionais e os padrões de referência da UE. Simultaneamente, permaneciam ainda por alcançar vários resultados adicionais para tornar o quadro eficaz, incluindo⁵⁴:

- atribuição de recursos orçamentais adequados a fim de assegurar o devido funcionamento das instituições de luta contra a corrupção e a execução da estratégia anticorrupção e do respetivo plano de ação;

48 Com base em relatórios de acompanhamento.

49 OCDE, «Anti-corruption reforms in Ukraine», *Monitoring of the Istanbul Anti-corruption Action Plan*, março 2015, pág. 17. O primeiro pacote de leis anticorrupção era composto pela 1) Lei sobre os princípios da prevenção e da luta contra a corrupção, 2) Lei sobre a responsabilidade das pessoas coletivas por crimes de corrupção e 3) Lei sobre as alterações a certos atos legislativos da Ucrânia relativos à responsabilidade por crimes de corrupção.

50 COM(2013) 809 final, de 15 de novembro de 2013, pág. 11, «Terceiro relatório sobre a aplicação, pela Ucrânia, do Plano de ação para a liberalização dos vistos».

51 *Ibidem*, pág. 14.

52 SWD(2015) 705 final, de 18 de novembro de 2015, p. 6, «Sexto relatório sobre os progressos da aplicação, pela Ucrânia, do Plano de ação para a liberalização dos vistos».

53 O GNAU é uma agência de investigação que lida com a corrupção por parte de altos funcionários públicos e a corrupção que envolve subornos significativos, mesmo que não haja envolvimento de funcionários públicos de alto nível. Formalmente, o GNAU é uma autoridade estatal de aplicação da lei e não se encontra sujeito ao controlo governamental.

54 Ver SWD(2015) 705 final e OCDE, Acompanhamento do Plano de Ação Anticorrupção de Istambul («Monitoring of the Istanbul Anti-corruption Action Plan»), atualizações do progresso, 7-9 outubro de 2015.

- realização de novas melhorias no quadro jurídico a fim de assegurar a plena independência e integridade do Gabinete do Procurador especializado na luta contra a corrupção;
- melhoria das disposições legais relativas ao gabinete nacional de recuperação de bens e ao gabinete de gestão de bens;
- esclarecimento e coordenação das tarefas anticorrupção específicas das instituições, tais como o Serviço de Segurança da Ucrânia e a Câmara de Contabilidade da Ucrânia;
- acompanhamento e coordenação eficazes por parte do Conselho Nacional de Política Anticorrupção.

63

Além da criação de estruturas adequadas, os principais desafios são a verdadeira aplicação da lei e a independência da justiça. No final de 2015, a vontade política de lutar contra a corrupção, proclamada pelo governo pós-Maidan, ainda não tinha produzido um registo convincente de investigações e sanções relativas a casos de corrupção de alto nível. Os especialistas salientam que a luta contra a corrupção na Ucrânia estava a estagnar porque as instituições de aplicação da lei não eram suficientemente independentes do governo e os oligarcas estavam a exercer influência sobre os partidos políticos⁵⁵. O fraco historial da Ucrânia em matéria de luta contra a corrupção de alto nível está a comprometer o seu pacote de resgate internacional⁵⁶.

55 Ver, por exemplo, a Avaliação do Sistema de Integridade Nacional da Ucrânia de 2015 («National Integrity System Assessment Ukraine 2015»), da Transparency International e publicada em 2015, que foi produzida no âmbito do projeto financiado pela UE «Avaliação do Sistema de Integridade Nacional na região leste da Vizinhança Europeia» («National Integrity System Assessment in the European Neighbourhood East region»).

56 Ver, por exemplo, a declaração de Christine Lagarde, Diretora-geral do Fundo Monetário Internacional (FMI), Comunicado de Imprensa n.º 16/50, 10 de fevereiro de 2016.

Parte II — Eficácia da assistência da UE na melhoria da governação no setor do gás e segurança do fornecimento de gás à UE através da Ucrânia

64

O Tribunal analisou se o diálogo UE-Ucrânia tratou de modo eficaz questões referentes ao gás e à eficiência energética, se a assistência da UE destinada ao reforço da governação no setor do gás e da segurança do fornecimento de gás à Europa através da Ucrânia foi devidamente concebida e acompanhada e se produziu resultados tangíveis e sustentáveis. O Tribunal avaliou aspetos de governação no setor do gás comparando-os com os objetivos da UE de desenvolvimento de um mercado do gás competitivo, transparente e não discriminatório, em convergência com as regras e normas da UE⁵⁷. Esta avaliação incluiu a informação e proteção do consumidor, a transparência dos preços, a prestação de contas das empresas de serviços de utilidade pública, a comunicação de informações transparentes sobre o mercado do gás e a promoção da eficiência energética. As principais provas documentais utilizadas pelo Tribunal para as suas conclusões, discutidas com as entidades auditadas, foram os relatórios conjuntos UE-Ucrânia sobre a aplicação do Memorando de Entendimento sobre cooperação energética, as conclusões do Conselho, os relatórios do Parlamento Europeu, os documentos de estratégia e programação da Comissão e os relatórios de gestão da Comissão. Foram igualmente utilizados relatórios de fontes externas como a Agência Internacional da Energia, o Instituto de Estudos da Energia de Oxford, o Banco Mundial, o FMI e OSC.

O compromisso e a abordagem incoerentes relativamente às reformas prejudicaram o diálogo UE-Ucrânia até há pouco tempo

O diálogo relativo ao setor do gás foi amplo, contudo a sua eficácia foi limitada

65

O Memorando de Entendimento (ME) sobre cooperação energética, assinado pela UE e pela Ucrânia em 2005, estabelece roteiros e aborda as principais questões energéticas⁵⁸ na Ucrânia. O Tribunal considera uma importante conquista o facto de a Ucrânia se ter tornado parte contratante do Tratado da Comunidade da Energia⁵⁹ em fevereiro de 2011. Além disso, desde 2014 tem feito esforços para respeitar os seus compromissos decorrentes do tratado, em particular aplicando o terceiro pacote legislativo da UE relativo à energia⁶⁰, uma prioridade essencial na cooperação energética UE-Ucrânia.

- 57 Com base no capítulo I do título V do Acordo de Associação.
- 58 Incluindo, para o setor do gás, reformas dos preços, redes de segurança social, eficiência energética, diversificação da oferta e modernização das infraestruturas.
- 59 O Tratado que institui a Comunidade da Energia foi assinado em 2006. As partes comprometem-se a liberalizar os seus mercados de energia e a aplicar importantes atos jurídicos da UE na área da eletricidade, do gás, do ambiente e das energias renováveis.
- 60 A última fase da legislação da UE sobre o mercado da energia, conhecida como terceiro pacote, foi aprovada em 2009 na UE, a fim de melhorar o funcionamento do mercado interno da energia e resolver problemas estruturais.

66

Até 2014, o diálogo de alto nível UE-Ucrânia sobre cooperação energética teve uma eficácia limitada em termos de reestruturação do setor do gás, devido à falta de um compromisso genuíno por parte dos parceiros ucranianos. Muitas das mesmas questões essenciais surgiram no período de 2007 a 2015 e os progressos da modernização do sistema de trânsito de gás foram limitados. Os esforços da Comissão no sentido de colocar os preços da energia na Ucrânia em níveis economicamente justificáveis ou de reduzir o défice da Naftogaz fracassaram no período 2007-2013. Contudo, a Comissão conseguiu evitar perturbações significativas no abastecimento de gás à UE em 2014 e 2015, apesar da crise entre a Ucrânia e a Rússia (ver ponto 68).

O diálogo sobre o setor do gás ressentiu-se com as opiniões divergentes dos intervenientes da UE e com o compromisso vacilante da Ucrânia

67

Existiram opiniões divergentes entre os Estados-Membros, bem como entre os Estados-Membros e a Comissão, relativamente às prioridades para a segurança do fornecimento de gás à UE através da Ucrânia e à necessidade de ação urgente. «Falar a uma voz» no que se refere a estas prioridades continuou, por conseguinte, a ser um desafio, apesar dos esforços da Comissão. A comunicação de alto nível da UE defendia claramente a natureza estratégica do trânsito de gás ucraniano. Simultaneamente, a comunicação não foi explícita sobre de que maneira a fragilidade da situação económica e financeira do país e da companhia de energia do Estado Naftogaz, exacerbada pela corrupção sistémica no setor do gás, podia afetar a fiabilidade da Ucrânia enquanto país de trânsito de gás.

68

O trânsito de gás através da Ucrânia é extremamente importante para a segurança do abastecimento da Europa Central, do Sul e de Leste, tendo também importantes consequências económicas, financeiras e sociais para a própria Ucrânia. Em 2014, a UE reagiu rapidamente à interrupção do abastecimento de gás à Ucrânia pela Gazprom e ao surgimento de uma potencial ameaça à segurança do trânsito de gás através da Ucrânia: a UE ofereceu soluções alternativas para o fornecimento de gás à Ucrânia, facilitando os fluxos inversos e apoiando novas interligações, a fim de garantir a continuação do trânsito através do país.

69

A falta persistente de uma estratégia energética suficientemente estável na Ucrânia (exceto quanto ao seu papel no trânsito de gás) e a vontade política volátil tornaram mais difícil a adoção, por parte da Comissão, de uma abordagem coerente para o diálogo UE-Ucrânia sobre o gás num ambiente geopolítico complexo.

As condições para a assistência da UE eram abrangentes na fase inicial

70

Algumas condições incluídas no programa de apoio orçamental Energia I de 2007 não foram suficientemente precisas para evitar conflitos em matéria de interpretação com as autoridades ucranianas⁶¹. Tendo em conta esta falta de exatidão e o facto de o programa apenas permitir três taxas diferentes para o cumprimento da condição (0%-50%-100%), a Comissão teve, por vezes, de ser flexível na sua avaliação⁶². Além disso, devido a considerações macroeconómicas e políticas urgentes, muitas condições energéticas acordadas pela Comissão e pelas autoridades ucranianas na AMF I foram igualmente definidas de forma abrangente⁶³.

Até 2014, não existiam dados de elevada qualidade relativos à assistência da UE

71

A existência de dados fiáveis e prontos a utilizar, mesmo em condições adversas, é essencial para a tomada de decisões fundamentada e baseada em provas. Até 2014, a disponibilidade de dados fiáveis e prontos a utilizar foi problemática, por exemplo:

- fluxos de gás em trânsito pela Ucrânia numa base diária;
- dados regulares acerca das taxas de trânsito de gás efetivamente cobradas pela Ucrânia⁶⁴;
- estatísticas sintéticas e completas sobre os efetivos aumentos das tarifas do gás e aquecimento.

Foram notadas algumas melhorias em 2014 relativamente ao acesso da Comissão a dados sobre o trânsito de gás através da Ucrânia e, a partir de 2015, o operador da rede de transporte da Ucrânia tem disponibilizado informação em linha sobre os fluxos diários de gás.

72

Os relatórios anuais conjuntos UE-Ucrânia sobre os progressos na execução do Memorando de Entendimento relativo à energia, de 2005, proporcionaram um fórum útil para um diálogo político regular acerca dos principais desafios energéticos. Contudo, o Tribunal verificou que não foram suficientemente críticos e não refletiram plenamente a perspetiva da Comissão.

Até 2014, a assistência da UE teve um impacto limitado no setor do gás

73

Até ao início de 2015, a assistência da UE não conseguiu surtir um avanço considerável no setor do gás ucraniano⁶⁵, porém foram alcançados importantes marcos/progressos (ver também a **figura 3**):

- 61 Ver, por exemplo, a condição «Ausência de aumento do défice quase-orçamental no setor da energia em comparação com 2006». A Comissão e os parceiros ucranianos interpretaram a condição de forma diferente e propuseram uma taxa de cumprimento de 0% e 100%, respetivamente.
- 62 Por exemplo, no que se refere ao indicador 6 (finalização com as instituições financeiras internacionais [IFI] das convenções de financiamento para projetos de infraestruturas prioritárias), ao indicador 5.3 (apresentação para a colocação em funcionamento da linha de metrologia de gás no Centro Regional de Metrologia em Boyarka) e ao indicador 8 (conceção e construção de uma estação-piloto internacional de contagem de gás num ponto de entrada do sistema de trânsito de gás da Ucrânia).
- 63 Exemplos: «aumentar substancialmente a taxa global de cobrança da Naftogaz», «alcançar progressos substanciais no cumprimento das obrigações da Ucrânia decorrentes do Tratado da Comunidade da Energia», «fazer progressos substanciais rumo à consecução de um estado de cumprimento da ITIE (Iniciativa para a Transparência das Indústrias Extrativas)», «reforçar a rede de segurança social de forma direcionada» e «alargar substancialmente a utilização de contadores individuais de gás».
- 64 A cobrança de taxas pode ser calculada, mas apenas em teoria, utilizando uma fórmula definida com base nos contratos de trânsito de gás.
- 65 Para ilustrar este ponto, as condições ligadas ao apoio orçamental setorial da UE para a energia (Energia I e Eficiência Energética) foram apenas cumpridas parcialmente, ou seja, a uma taxa de 59%. A Comissão e as autoridades ucranianas discordaram numa série de casos quanto às taxas de cumprimento efetivas.

Figura 3

Desenvolvimentos no setor da energia e do gás na Ucrânia, 2007-2015

| Áreas / subáreas | | Desenvolvimentos em 2007-2013 | Desenvolvimentos em 2014-2015 | Observações |
|--|---|---|--|---|
| a) Reforma do setor do gás | Lei do gás | <ul style="list-style-type: none"> Progressos graduais sem avanços. A melhor integração da Ucrânia no mercado energético da UE é impulsionada pela adesão da Ucrânia ao Tratado da Comunidade da Energia. | <ul style="list-style-type: none"> Adoção de um plano de ação abrangente para a reforma do setor do gás (março de 2015) e lei do gás ucraniana de abril de 2015. | <ul style="list-style-type: none"> 2015 marcou um ponto de viragem positivo na reforma do setor do gás. Após a lei do gás de abril de 2015, tiveram início os preparativos para a desagregação da Naftogaz, em consonância com o terceiro pacote da UE relativo à energia. |
| | Preços do gás e do aquecimento | <ul style="list-style-type: none"> Aumentos insuficientes entre 2007 e 2013 (apesar dos requisitos da UE e do FMI). | <ul style="list-style-type: none"> Os preços dos serviços públicos aumentaram substancialmente. | <ul style="list-style-type: none"> Outro aumento substancial dos preços do gás em abril de 2016. |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Ausência de redução do défice da Naftogaz. | <ul style="list-style-type: none"> O défice da Naftogaz diminuiu de forma significativa em 2015. | <ul style="list-style-type: none"> O défice da Naftogaz deverá desaparecer em 2017. |
| | Rede de segurança social | <ul style="list-style-type: none"> Fracasso dos esforços de criação de um sistema robusto para compensar os cidadãos menos favorecidos pelos aumentos dos preços da energia. | <ul style="list-style-type: none"> Sistema de compensação social reforçado a fim de contrabalançar os aumentos em larga escala dos preços da energia em 2015. | <ul style="list-style-type: none"> A robustez do sistema de compensação ainda está por comprovar. |
| | Contagem ao longo da cadeia de abastecimento de gás | <ul style="list-style-type: none"> Progresso significativo na instalação de contadores de gás em residências individuais. | <ul style="list-style-type: none"> O plano de ação de reforma do setor do gás de 2015 visa melhorar as contagens ao longo de toda a cadeia de gás. | <ul style="list-style-type: none"> Instalação de contadores de gás em todos os agregados familiares ainda sem contadores e de pelo menos um contador de aquecimento por edifício, a concluir até abril de 2017. |
| b) Eficiência energética | | <ul style="list-style-type: none"> Não é uma prioridade do programa ucraniano de reforma energética (apesar dos esforços da Comissão). | <ul style="list-style-type: none"> Alguns desenvolvimentos positivos recentes (novos projetos da UE e programas com apoio da UE). | <ul style="list-style-type: none"> Mais esforços nesta área desde 2015. |
| c) Modernização do sistema de trânsito de gás | | <ul style="list-style-type: none"> Ausência de modernização desencadeada pela assistência da UE (condições de empréstimo não cumpridas pelos parceiros ucranianos). | <ul style="list-style-type: none"> Primeiros trabalhos de modernização do gasoduto com início em 2016 (financiamento garantido parcialmente pela UE). | <ul style="list-style-type: none"> A Gazprom ameaça pôr fim ao trânsito ucraniano de gás russo em 2019. |
| d) Segurança do fornecimento de gás através da Ucrânia | | <ul style="list-style-type: none"> Situações de crise em 2005-2006, 2009. | <ul style="list-style-type: none"> Dificuldades em 2014-2015, mas trânsito e fornecimento de gás mantidos graças aos esforços da UE (via interligações, fluxos inversos e mediação com a Gazprom e a Naftogaz). | <ul style="list-style-type: none"> Outros projetos de trânsito rivais tentam contornar a Ucrânia. Reforço da governação no setor do gás e melhor integração no mercado energético da UE. |

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

- a) reforma do setor do gás: apesar dos esforços da UE, os progressos entre 2007 e 2013 foram lentos. No entanto, a execução das condições de assistência definidas pela UE e pelos seus parceiros relançou a reforma do setor do gás desde 2014 (ver **caixa 5**):

Caixa 5

Desenvolvimentos do setor do gás desde 2014

- Foi adotado um plano de ação abrangente de reforma do setor do gás, que estabelece ações específicas definidas no tempo, bem como uma nova lei do gás.
- Após tentativas insuficientes durante um período difícil de crise económica e de um aumento dos preços do gás russo, as despesas aumentaram cerca de 300%-600% no caso do gás de consumo doméstico e cerca de 70% no caso do aquecimento urbano, no início de 2015. Os aumentos deverão continuar até 2017, até que os preços atinjam um nível de paridade com o mercado. O défice da Naftogaz foi significativamente reduzido em 2015 e deverá desaparecer até 2017⁶⁶.
- Em 2015, um sistema de compensação social existente foi alargado para contrabalançar os aumentos generalizados nos preços da energia impostos aos cidadãos menos favorecidos. Contudo, são necessárias melhorias adicionais, ou uma reforma, para enfrentar os futuros aumentos dos preços e criar incentivos à eficiência energética mais eficazes.
- O plano de ação para reforma do setor do gás de 2015 visa melhorar as contagens ao longo de toda a cadeia de gás.

66 Objetivo do FMI.

- b) eficiência energética: as autoridades ucranianas não consideraram a eficiência energética uma prioridade no seu programa de reforma da energia, apesar da sua proeminência no Memorando de Entendimento UE-Ucrânia sobre a cooperação energética, de 2005. Desde 2015 as autoridades ucranianas têm prestado mais atenção à eficiência energética.
- c) modernização do sistema de trânsito de gás: a partir de 2006, a Comissão tentou gerar financiamento através de empréstimos de instituições financeiras internacionais (IFI) destinados à modernização do sistema de trânsito de gás. Em 2012, a Comissão financiou um estudo preparatório que concluiu que a modernização custaria entre 2,5 e 5,3 mil milhões de euros, dependendo dos cenários relativos aos fluxos de gás. O BEI e o BERD só conseguiram assinar os primeiros contratos de empréstimo entre as IFI e a Ukrtransgaz⁶⁷ — no valor de 150 milhões de euros para cada IFI⁶⁸ — em dezembro de 2014, numa altura em que se considerou que a Ucrânia já tinha feitos progressos suficientes relativamente a algumas condições fundamentais acordadas na Declaração Conjunta de 2009. A construção terá início em 2016 e espera-se que esteja concluída em 2018, no âmbito da primeira fase de um projeto de larga escala que visa a modernização do gasoduto de trânsito de Urengoy-Pomary-Uzhgorod.

67 Subsidiária da Naftogaz encarregada da transmissão e armazenamento do gás.

68 O empréstimo do BEI está coberto por uma garantia abrangente da UE.

- d) segurança do fornecimento de gás através da Ucrânia:
- i) durante o período auditado, a segurança do fornecimento de gás à UE através da Ucrânia continuava em risco devido à instabilidade política, administrativa e económica vivida no país. Este facto agravou ainda mais as situações de crise em 2005-2006 e 2009, com dificuldades acrescidas em 2014-2015. Além do mais, a continuação do trânsito de gás para os países da UE através do território ucraniano permanece incerta. A Gazprom ameaça pôr fim ao trânsito de gás russo através da Ucrânia em 2019, altura em que termina o atual contrato Gazprom-Naftogaz. Além disso, os projetos alternativos de trânsito de gás (por exemplo, North Stream II, Turkstream, Southstream) tentaram ou estão a tentar contornar o país. Contudo, o objetivo da UE consiste em manter o trânsito de gás através da Ucrânia;
 - ii) os recentes esforços da Comissão para manter o trânsito de gás através da Ucrânia em 2014-2015 foram bem-sucedidos, reforçando significativamente a segurança dos fornecimentos de gás da UE e da Ucrânia através de interligações e fluxos inversos, tendo também sido mediadas as negociações entre a Naftogaz e a Gazprom para o chamado «pacote de inverno» para 2014-2015. As instalações de armazenamento ucranianas, que são indispensáveis para a segurança do fornecimento de gás ao leste da UE, foram reabastecidas com êxito no âmbito do pacote de inverno 2015-2016, utilizando os recursos próprios da Naftogaz e também um empréstimo concedido no âmbito de um mecanismo de uma IFI⁶⁹;
 - iii) espera-se que a reforma do setor do gás reforce a governação deste setor na Ucrânia, limitando assim o elemento de risco da governação ligado à segurança do trânsito de gás da Ucrânia. Outro sucesso para a Comissão foi a adesão da Ucrânia ao Tratado da Comunidade da Energia em 2011, que tem como objetivo integrar melhor o país no mercado da energia da UE, contribuindo assim para a estabilização a longo prazo do setor do gás da Ucrânia.

⁶⁹ 300 milhões de dólares disponibilizados pelo BERD, apoiados por uma garantia soberana por parte da Ucrânia, que devem ser seguidos de um mecanismo do Banco Mundial de até 520 milhões de dólares garantido pelo BEI e, portanto, pela UE.

Conclusões e recomendações

74

Com base no trabalho de auditoria do Tribunal é possível concluir que, de um modo geral, a assistência da UE à Ucrânia foi parcialmente eficaz no apoio à transformação do país num Estado bem governado nas áreas da gestão das finanças públicas, da luta contra a corrupção e do funcionamento do setor do gás.

Eficácia da assistência da UE à Ucrânia na melhoria da gestão das finanças públicas e da luta contra a corrupção

75

A assistência da UE à Ucrânia foi parcialmente eficaz na melhoria da gestão das finanças públicas e da luta contra a corrupção.

76

Durante a maioria do período auditado, a GFP ocupou uma posição modesta no diálogo UE-Ucrânia. Contudo, a partir de 2011 a UE tornou-se mais exigente relativamente às reformas da GFP e ajudou a Ucrânia a desenvolver a sua estratégia e plano de ação de 2013 para a reforma da GFP (ver pontos 31 a 34). A luta contra a corrupção tem constado com regularidade da agenda de diálogo UE-Ucrânia, tendo sido reforçada pelo Plano de ação para a liberalização do regime de vistos de 2011 e acelerada através da maior cooperação pós-Maidan (ver pontos 35 a 37).

Recomendação 1 — Colocar maior ênfase na gestão das finanças públicas no processo de diálogo com a Ucrânia

A fim de manter o ímpeto de reforma da GFP criado pela adoção da estratégia de GFP de 2013, a Comissão e o SEAE devem consolidar o diálogo político em matérias relacionadas com a GFP. A Comissão deve também explorar a possibilidade de lançar um programa específico para assegurar que a reforma da GFP é efetivamente executada o mais rapidamente possível.

Conclusões e recomendações

77

A conceção da assistência da UE contribuiu de forma parcialmente eficaz para as melhorias em matéria de GFP e de luta contra a corrupção. A Comissão incorporou a necessidade de reforçar a GFP e a luta contra a corrupção na conceção dos programas de apoio orçamental e de AMF à Ucrânia, apesar de, por vezes, surgirem deficiências na forma como as condições foram estipuladas ou no modo como foi avaliado o cumprimento (ver pontos 38 a 40). A maioria dos programas de apoio orçamental à Ucrânia foi concebida para o desembolso, no início do programa, de uma parte significativa da quantia atribuída, depois de preenchidas as condições gerais. Esta abordagem pode reduzir o incentivo à realização de reformas das quais dependem pagamentos subsequentes de montantes mais pequenos. Para fazer face à situação crítica vivida na Ucrânia, a Comissão centrou-se na rápida concessão de assistência em 2014 (ver pontos 41 a 44).

Recomendação 2 — Melhorar a conceção das condições e o desembolso da assistência financeira

A Comissão deve aproveitar a experiência adquirida na Ucrânia para melhorar a conceção da assistência futura:

- a) relativamente ao apoio orçamental e às condições de crédito de AMF, todos os indicadores selecionados devem ser definidos forma clara, a fim de evitar quaisquer diferendos durante o processo de avaliação;
- b) as condições de futuros empréstimos e subvenções devem complementar-se e reforçar-se mutuamente;
- c) ao negociar e definir condições, a Comissão deve trabalhar em estreita colaboração com outros doadores, em particular as instituições financeiras internacionais, de modo a aumentar os incentivos à reforma;
- d) os programas devem visar um equilíbrio razoável entre aspetos de alavancagem política e a necessidade de desembolsar assistência rapidamente. Além disso, no caso do apoio orçamental, os valores anexados às condições de GFP e luta contra a corrupção em prestações variáveis devem ser suficientemente significativos para assegurar o cumprimento das condições.

78

O acompanhamento do modo como foi aplicada a assistência da UE foi bastante eficaz e melhorou durante o período auditado. A UE e as organizações internacionais avaliam regularmente a situação da GFP e da luta contra a corrupção na Ucrânia e, desde 2012, a Comissão reforçou o seu quadro de acompanhamento do apoio orçamental. Contudo, não existe uma abordagem sistemática para avaliação dos programas de apoio orçamental (ver pontos 45 a 48). A suspensão dos pagamentos de apoio orçamental fez progredir as prioridades em matéria de GFP em 2011-2013 (ver ponto 49).

Conclusões e recomendações

Recomendação 3 — Reforço do acompanhamento do modo de aplicação da assistência da UE

A fim de aprofundar e acelerar as reformas da GFP e da luta contra a corrupção, a Comissão deve reforçar o seu acompanhamento em algumas áreas e colocar maior ênfase na responsabilização dos beneficiários:

- a) a abordagem da Comissão para a avaliação dos programas de apoio orçamental executados na Ucrânia deve ser racionalizada;
- b) tendo em conta os resultados obtidos com a suspensão de pagamentos, nos casos em que seja devidamente justificado por falta de progresso satisfatório das reformas, a Comissão deve recorrer à suspensão do pagamento dos apoios orçamentais.

79

A assistência da UE foi parcialmente eficaz na obtenção de resultados tangíveis e sustentáveis em matéria de GFP e de luta contra a corrupção. Até 2014, o compromisso limitado do governo ucraniano com o processo de reforma refletiu-se na consecução incompleta e atrasada dos resultados esperados (pontos 50 e 51). Apesar do novo impulso de reforma registado desde 2014, os resultados alcançados até hoje mantêm-se frágeis. Nos programas de AMF, a Comissão utilizou a sua margem de apreciação para concluir que a maioria das condições de GFP tinha sido amplamente cumprida, apesar de algumas deficiências na sua aplicação (ver ponto 52). No caso da GFP e da luta contra a corrupção, a maioria dos resultados alcançados assume a forma de alterações legislativas e institucionais (ver pontos 53 a 63). Relativamente à política de luta contra a corrupção, ainda se aguardam os resultados da sua execução efetiva.

Recomendação 4 — Colocar maior ênfase na execução efetiva das reformas e na sua sustentabilidade

Além de defender alterações legislativas, a Comissão, em cooperação com organizações da sociedade civil, deve subordinar a futura assistência da UE à execução efetiva de reformas essenciais da GFP e da luta contra a corrupção. Isto diz sobretudo respeito à estratégia e ao plano de ação de reforma da GFP e à sustentabilidade financeira dos órgãos operacionais imparciais que lutam contra a corrupção. As condições de desembolso devem ser avaliadas com rigor.

Assistência da UE para melhoria da governação no setor do gás e da segurança do fornecimento de gás à UE através da Ucrânia

80

De um modo geral, a assistência da UE à Ucrânia foi parcialmente eficaz na melhoria da governação no setor do gás e da segurança do fornecimento de gás à UE através da Ucrânia.

81

O diálogo UE-Ucrânia sobre questões energéticas foi afetado pelo compromisso hesitante da Ucrânia até há pouco tempo e por pontos de vista divergentes entre os intervenientes da UE relativamente à segurança do fornecimento de gás à UE através da Ucrânia. Colocaram-se as mesmas questões essenciais no período de 2007 a 2015 (ver pontos 65 a 69).

82

Na sua fase inicial, a conceção da assistência revista da UE ao setor do gás e à segurança do fornecimento de gás através da Ucrânia incluiu certas condições vagas e difíceis de avaliar (ver ponto 70).

83

Até 2014 não existiam dados de elevada qualidade para acompanhamento da execução da assistência da UE e os relatórios conjuntos UE-Ucrânia não apresentavam o contexto global das dificuldades verificadas no setor do gás (ver pontos 71 a 72).

84

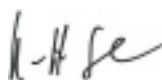
Até 2014, a assistência da UE teve um impacto limitado no funcionamento do setor do gás ucraniano e produziu resultados heterogêneos em matéria de segurança do fornecimento de gás à UE através da Ucrânia. Foram alcançados importantes objetivos desde 2014 (ver ponto 73).

Recomendação 5 — Tomar medidas para tornar a assistência da UE à Ucrânia mais eficaz no domínio do gás

A Comissão deve tomar imediatamente medidas, a fim de reforçar e tornar mais eficaz o acompanhamento da cooperação estratégica da UE com a Ucrânia no setor do gás. Em especial, deve ser colocada maior ênfase na recolha, verificação e análise de dados. A Comissão deve recolher sistematicamente informações mais exatas e verificáveis, mesmo em condições adversas. Este aspeto é de importância vital para que sejam tomadas decisões fundamentadas, baseadas em provas.

O presente relatório foi adotado pela Câmara III, presidida por Karel PINXTEN, membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 8 de novembro de 2016.

Pelo Tribunal de Contas



Klaus-Heiner LEHNE
Presidente

Programas examinados

Quadro 1 — Ucrânia: programas de apoio orçamental, 2007-2015

| | Montante atribuído | Montante desembolsado |
|---|------------------------------|-----------------------|
| | <i>(em milhões de euros)</i> | |
| Programas de apoio orçamental setorial¹ (abreviatura, ano de decisão) | 588 | 259 |
| Apoio à execução da política energética da Ucrânia (Energia I, 2007) | 87 | 73 |
| Apoio à execução da estratégia da Ucrânia na área da eficiência energética e das fontes renováveis de energia (Eficiência Energética, 2008) | 70 | 52 |
| Promoção das trocas comerciais através da eliminação de obstáculos técnicos ao comércio entre a Ucrânia e a UE (Comércio, 2008) | 45 | 29 |
| Apoio à execução de uma estratégia ambiental na Ucrânia (Ambiente, 2009) | 35 | 24 |
| Apoio à execução da estratégia de transportes da Ucrânia (Transportes, 2009) | 65 | 27 |
| Apoio à política setorial de gestão das fronteiras na Ucrânia (Gestão das Fronteiras, 2010) | 66 | 49 |
| Apoio contínuo à execução da estratégia energética da Ucrânia (Energia II, 2012) | 45 | 5 |
| Programa de apoio à política setorial — Apoio à política regional da Ucrânia (Regional, 2013) | 55 | 0 |
| Reforma do quadro jurídico administrativo e da função pública da Ucrânia (2011) | 70 | anulado |
| Apoio orçamental à política de desenvolvimento regional da Ucrânia (2012) | 50 | anulado |
| Contrato de apoio à consolidação do Estado² | 355 | 250 |

1 Exclui 29 milhões de euros que foram atribuídos a ações complementares (assistência técnica).

2 Dos 355 milhões de euros para o Contrato de apoio à consolidação do Estado, 232 milhões de euros foram fundos novos e 123 milhões foram absorvidos das dotações do Programa de Ação Anual de 2013 (ou seja, de dois novos programas de apoio à política setorial para a eliminação de barreiras no comércio e para a aplicação de uma estratégia ambiental na Ucrânia — 55 milhões de euros cada —, sendo que 13 milhões tiveram origem num incremento orçamental inicialmente destinado ao setor ambiental).

Fonte: CRIS em 31.12.2015.

Quadro 2 — Ucrânia: Panorâmica da assistência macrofinanceira da UE, 2007-2015

| Ano de decisão | Abreviatura da auditoria | Montante atribuído | Montante desembolsado |
|----------------|--------------------------|------------------------------|-----------------------|
| | | <i>(em milhões de euros)</i> | |
| 2002 | AMF I | 110 | 610 |
| 2010 | | 500 | |
| 2014 | AMF II | 1 000 | 1 000 |
| 2015 | AMF III | 1 800 | 600 |
| Total | | 3 410 | 2 210 |

Fonte: DG Assuntos Económicos e Financeiros em 31.12.2015,

http://ec.europa.eu/economy_finance/international/neighbourhood_policy/ukraine_en.htm

Tabela 3 — Ucrânia: projetos examinados para o período 2007-2015

| Título (ano do contrato) | Montante atribuído | Montante desembolsado |
|---|------------------------------|-----------------------|
| | <i>(em milhões de euros)</i> | |
| Gestão das Finanças Públicas (GFP) | | |
| Geminação «Reforço da aplicação da lei e da política de concorrência na Ucrânia (2007)» | 1 | 0,9 |
| Geminação «Apoio ao principal gabinete de controlo e revisão da Ucrânia (KRU) na aplicação do novo sistema de controlo interno das finanças públicas» (2007) | 1,1 | 1,1 |
| Harmonização da concorrência e dos sistemas de contratação pública na Ucrânia com as normas da UE (2008) | 4,4 | 4,4 |
| Reforço do potencial do Banco Nacional da Ucrânia através da aproximação às normas da UE para os bancos centrais (2009) | 1,1 | 0,6 |
| Apoio ao Ministério das Finanças da Ucrânia nos domínios da gestão da dívida pública e das previsões orçamentais (2010) | 1,7 | 1,5 |
| Elaboração do relatório intercalar do projeto de geminação sobre supervisão baseada no risco de instituições financeiras não bancárias (2011) | 0,1 | 0,1 |
| Fornecimento de equipamento de TI para integração da rede regional da Comissão Antimonopólio da Ucrânia em apoio ao projeto do Plano de Ação UE-Ucrânia de 2006 «Harmonização da concorrência e dos sistemas de contratação pública com as normas da UE» (2010) | 0,2 | 0,2 |
| Prorrogação do contrato 147-509 «Harmonização da concorrência e dos sistemas de contratação pública com as normas da UE» (2011) | 1,1 | 1,1 |
| Desenvolvimento de três projetos de geminação na área da gestão das finanças públicas na Ucrânia (2013) | 0,1 | 0,1 |
| Harmonização do sistema de contratação pública da Ucrânia com as normas da UE (2013) | 4 | 2,7 |
| O que custa o Estado: promoção do acompanhamento público do processo orçamental do Estado (2013) | 0,3 | 0,2 |
| Sociedade civil e meios de comunicação para orçamentos locais transparentes (2013) | 0,3 | 0,1 |
| Criação e aplicação do sistema de «Orçamento Aberto» para acompanhamento da utilização de fundos públicos (2013) | 0,3 | 0,2 |
| Acompanhamento independente dos fluxos de recursos e financeiros provenientes do desenvolvimento de hidrocarbonetos convencionais e não convencionais na Ucrânia no âmbito do Contrato de Partilha de Produção (2013) | 0,2 | 0,2 |
| Total GFP | 15,9 | 13,4 |
| Luta contra a corrupção | | |
| Apoio à boa governação: projeto contra a corrupção na Ucrânia (2006) | 1,5 | 1,4 |
| Projeto de apoio às reformas na justiça na Ucrânia (2013) | 8,6 | 2,4 |
| Total luta contra a corrupção | 10,1 | 3,8 |

Fonte: CRIS em 31.12.2015.

Síntese

III

Os acontecimentos dramáticos verificados na Ucrânia em finais de fevereiro de 2014, designadamente a destituição do antigo Presidente ucraniano, Viktor Yanukovich, em 28 de fevereiro de 2014, e a anexação ilegal da Crimeia pela Rússia nos dias seguintes, exigiram uma resposta rápida e decisiva para atenuar, na medida do possível, os efeitos de uma situação grave e inesperada.

Embora ao fazê-lo a Comissão não tivesse dispostos de tempo suficiente para desenvolver uma estratégia a longo prazo antes de anunciar um importante pacote de ajuda à Ucrânia, em março de 2014, o planeamento a longo prazo teve início imediatamente a seguir à crise. Desde então, tem vindo a ser promovido um amplo debate estratégico, que também conta com a participação de parceiros internacionais.

V

A Comissão considera que, apesar de a assistência da UE ter sido parcialmente eficaz, foram acionadas ou apoiadas, por programas da UE, importantes reformas estruturais em quase todos os domínios descritos no ponto IV.

VI

A Comissão teve de negociar e avaliar a assistência macrofinanceira e as condições do apoio orçamental no âmbito do contexto político, económico e financeiro excecional da Ucrânia.

A maioria dos programas de apoio orçamental incluía uma componente fixa da parcela a desembolsar, no início do programa, depois de cumpridas as condições básicas gerais para as operações de apoio orçamental.

VII

Ao longo dos últimos dez anos, a cooperação com a Ucrânia no setor da energia assentou no Memorando de Entendimento de 2005 relativo à cooperação no domínio da energia e centrou-se em garantir a segurança do abastecimento de gás à Europa através do sistema de gasodutos ucranianos e em introduzir reformas de grande envergadura no setor da energia. Este foi também o principal objetivo da Declaração conjunta sobre a modernização do sistema ucraniano de trânsito de gás, de março de 2009. A crise do gás de 2009 aumentou ainda mais a pertinência e oportunidade da presente iniciativa, embora a sua execução fosse difícil devido à complexidade da situação política do país e às constantes tensões geopolíticas.

Os progressos realizados permitiram que o BEI e o BERD assinassem um primeiro conjunto de empréstimos para a modernização do sistema de trânsito de gás, em dezembro de 2014. Os esforços envidados no sentido de melhorar a governação do setor do gás na Ucrânia, bem como a segurança global do abastecimento, foram afetados até 2014 pela dependência da Ucrânia face ao fornecimento de energia proveniente da Rússia. Desde então, os progressos significativos alcançados em matéria de reformas do mercado do gás na Ucrânia têm sido amplamente reconhecidos.

Desde março de 2015, está a ser executada uma ampla reforma do setor do gás. Para além da nova lei do gás, o Governo adotou, em julho de 2016, um plano para a separação da Naftogaz do operador da rede de transporte, que deverá ser implementado até 2017.

A Comissão, juntamente com o Secretariado da Comunidade da Energia e outros parceiros, continuará a diligenciar no sentido da conclusão das reformas do setor do gás, a fim de melhorar a transparência e garantir condições de plena concorrência, designadamente de modo a permitir a entrada de novos operadores no mercado e o reforço da segurança do abastecimento de gás e da fiabilidade do sistema de trânsito de gás da Ucrânia.

Introdução

04

Desde meados de 2015, a economia da Ucrânia tem registado sinais de estabilização económica após uma recessão profunda que se deveu, em grande medida, à perda de confiança ou a incidentes relacionados com o conflito armado no leste do país que afetaram a capacidade de produção. A estabilização refletiu uma combinação de fatores, tais como uma forte resposta da política macroeconómica que foi utilizada para fazer face aos desequilíbrios a longo prazo e à assistência técnica e financeira internacional, em grande escala, que se revelou essencial para refrear a crise de confiança.

Após a contração financeira de 6,6% em 2014 e de 9,9% em 2015, prevê-se o retorno do crescimento da economia (estimado em 1%-2 %) em 2016, sob o efeito do aumento gradual da confiança dos consumidores e dos investidores. O PIB registou um aumento de 0,1% em termos reais, no primeiro trimestre de 2016, tendo atingido os 1,3% no segundo trimestre.

08

Devido à situação na Ucrânia, desde 2014, a assistência ao abrigo do IEV tem sido efetivamente concedida sob a forma de «medidas especiais» anuais. Os trabalhos preparatórios já começaram a regressar aos níveis normais de programação plurianual através da adoção de um único quadro de apoio a partir de 2018.

13

A Comissão concorda que o compromisso assumido pelas autoridades ucranianas em matéria de reformas melhorou consideravelmente a partir de 2014. Em especial, a atual administração ucraniana tem mostrado um forte empenho na reforma da administração pública (RAP).

A Comissão tem desenvolvido e incentivado este ímpeto reformista. Estão em curso trabalhos para a conceção de um importante programa de assistência da UE neste domínio com vista a apoiar e sustentar este compromisso assumido em relação às reformas. O terceiro programa de AMF também inclui importantes compromissos no que respeita à RAP, tanto em termos de legislação como de execução.

15

A AMF não pretende ser uma duplicação das condições do FMI, mas complementa o programa do Fundo. A AMF só pode ser disponibilizada se o programa complementar do FMI estiver bem encaminhado e as revisões do Fundo prosseguirem até ao fim, conforme previsto. Tal implica que, para poder beneficiar dos desembolsos da AMF, o beneficiário tem de continuar a cumprir as condições impostas pelo FMI.

Caixa 1 — Ativação da campanha das autoridades ucranianas contra a oligarquia

A Comissão considera que o papel e a importância da Agência para a modernização estão sobrestimados e que não havia qualquer risco de confusão com a ajuda oficial da UE à Ucrânia.

17

Os acontecimentos dramáticos verificados na Ucrânia em finais de fevereiro de 2014, ou seja, a destituição do antigo presidente ucraniano, Viktor Yanukovich, em 28 de fevereiro de 2014, e a anexação ilegal da Crimeia pela Rússia nos dias seguintes, exigiram uma resposta rápida e decisiva para atenuar, na medida do possível, os efeitos de uma situação grave e inesperada.

Embora ao fazê-lo a Comissão não tivesse disposto de tempo suficiente para desenvolver uma estratégia a longo prazo antes de anunciar um importante pacote de ajuda à Ucrânia, em março de 2014, o planeamento a longo prazo teve início imediatamente a seguir à crise. Desde então, tem vindo a ser promovido um amplo debate estratégico, que também conta com a participação de parceiros internacionais.

Além disso, na sequência do anúncio do pacote de apoio, que se revestiu de grande importância política, foram concebidos com o maior rigor programas específicos de apoio da UE que tinham em conta e documentavam os riscos financeiros, bem como as atividades de outros doadores.

18

O objetivo do pacote financeiro de março de 2014 consistia em enviar um forte sinal de apoio político e, ao mesmo tempo, mobilizar apoio fiscal e orçamental a curto prazo, bem como investimento e assessoria suplementares a longo prazo. Por conseguinte, o pacote de ajuda fez face às necessidades de curto prazo, bem como a médio e a longo prazo, sendo estas últimas, efetivamente, sujeitas ao compromisso permanente no esforço reformador por parte das autoridades ucranianas.

Convém notar que apenas 1,61 mil milhões de euros da AMF faziam parte do pacote financeiro de março de 2014 (volume cumulado da AMF I e da AMF II). A proposta de uma terceira operação de MFA a favor da Ucrânia (no montante de 1,8 mil milhões de euros) foi aprovada pela Comissão em janeiro de 2015, ou seja, destinava-se a complementar o pacote de março de 2014, com base numa avaliação global da assistência prestada até ao momento, do seu impacto na estabilidade económica e financeira da Ucrânia desde o início da crise, e tendo em conta a degradação da situação financeira da Ucrânia no início de 2015.

20

O regresso à programação plurianual sob a forma de um quadro único de apoio está previsto a partir de 2018. Os trabalhos preparatórios já foram iniciados.

21

Embora possam ter-se verificado alguns problemas de coordenação iniciais, as atividades da delegação da UE em Kiev, o Grupo de Apoio à Ucrânia e a Missão de Aconselhamento da UE estão estreitamente coordenadas e complementam-se inteiramente. Esse facto é evidenciado, por exemplo, pela conceção conjunta de um novo programa de apoio à luta contra a corrupção, que foi adotado no início do corrente ano (junho de 2016).

22

Esta iniciativa não foi prosseguida. Além disso, a Comissão apoia a Ucrânia na luta contra a corrupção e a fraude, através de outras iniciativas, nomeadamente o apoio aos novos organismos da Ucrânia de luta contra a corrupção através do programa de luta contra a corrupção referido na resposta ao ponto 21, e do apoio à reforma do sistema judiciário.

24

A coordenação dos doadores pelos governos da Ucrânia foi, de facto, relativamente fraca durante a maior parte do período examinado. O atual Governo da Ucrânia está, no entanto, a tomar medidas no sentido de resolver e melhorar a situação e começam a verificar-se os efeitos positivos dessa ação.

25

A Comissão tem assumido o papel de coordenador desde o início, juntamente com o Fundo Multidoadores do BERD, tendo também já adotado uma decisão (julho de 2016) para contribuir para o Fundo.

Observações

34

A UE participou muito ativamente no apoio ao desenvolvimento de uma estratégia de gestão das finanças públicas (GFP) em 2012 e 2013, que resultou na adoção de um documento de boa qualidade antes da cimeira de Viena. Estão atualmente em curso trabalhos, uma vez mais com a ajuda de peritos da UE e do SIGMA da OCDE, no sentido de atualizar e melhorar ainda mais a estratégia de GFP.

38

As condições da gestão das finanças públicas e a luta contra a corrupção estavam no cerne de uma série de programas de apoio da UE como, por exemplo, o contrato de apoio à consolidação do Estado. A Comissão continuará a melhorar o modo e os critérios utilizados para avaliar os progressos realizados em matéria de GFP.

40

A Comissão considera que utilizou a sua margem de apreciação de forma adequada, atendendo ao carácter excepcional da situação política e financeira da Ucrânia.

Caixa 2 — Flexibilidade de definição e avaliação do cumprimento das condições de AMF

O Memorando de Entendimento (ME) da AMFI foi, em grande medida, negociado em 2010-2012, com um governo ucraniano muito menos orientado para as reformas, e só foi ratificado pelo Parlamento ucraniano em 2014. Apesar da dificuldade das negociações, a Comissão ainda conseguiu introduzir no presente ME algumas condições de âmbito geral em matéria de GFP.

A abordagem no sentido de incluir mais de uma prestação concreta numa condição permite a definição de um objetivo global num domínio específico necessitado de reforma, a fim de proporcionar uma orientação estratégica, assegurando simultaneamente a clareza e a especificidade necessárias em relação às medidas políticas previstas.

Resposta comum aos pontos 41 e 42

A Comissão considera que a proporção do financiamento antecipado das parcelas fixas do apoio orçamental setorial permaneceu dentro dos limites recomendados pelas orientações relativas ao apoio orçamental e que se justificou pela situação na Ucrânia.

43

A Comissão considera que, em 2014, a Ucrânia estava à beira do colapso financeiro e, em última análise, político. Em conjunto com o FMI e outros doadores internacionais, a UE reagiu rapidamente à crise financeira na Ucrânia, em especial em 2014 e no primeiro semestre de 2015. Dada a extensão da crise económica da Ucrânia e à dimensão do país (de longe o maior dos países vizinhos de leste da UE), foi necessário fornecer montantes significativos de assistência macrofinanceira.

46

Na verdade, os pagamentos efetuados a título de apoio orçamental baseiam-se, desde 2010, numa avaliação global da GFP que tem em conta todo o material analítico pertinente, incluindo as avaliações da despesa pública e responsabilidade financeira (DPRF).

48

A Comissão considera que a avaliação de 2014 das operações de apoio orçamental na Ucrânia forneceu uma visão global e uma análise comparativa abrangente.

51

A Comissão está consciente desta situação que também foi realçada pela avaliação do apoio orçamental e aconselha o Ministério das Finanças no sentido de encontrar formas mais adequadas de canalizar os recursos da UE.

52

A Comissão considera que a apreciação de que as condições foram «globalmente respeitadas» o que significa que, embora nem todos os aspetos das condições da AMF tenham sido aplicados, o objetivo da reforma da condição em questão foi alcançado na medida em que não se justificaria adiar o respetivo pagamento da AMF.

Resposta comum da Comissão aos pontos 67 a 69

A Comissão, ao longo de todo o período examinado, manteve uma política coerente, tendo em conta o papel estratégico do sistema de trânsito de gás ucraniano e, neste contexto, a necessidade de reformas fundamentais neste setor.

A grande maioria dos Estados-Membros apoiou os esforços da Comissão. A Comissão reconhece, no entanto, que as prioridades de alguns Estados-Membros no que se refere à cooperação no setor do gás nem sempre estiveram em plena consonância com as da Comissão.

Na sequência da crise de 2006 e de 2009, a Comissão decidiu proceder a avaliações internas de riscos e procurou avaliar os ensinamentos retirados da interrupção dos fornecimentos de gás num documento de trabalho da Comissão {Documento de trabalho dos serviços da Comissão [COM(2009) 363] SEC(2009) 977}.

A Comissão considera que as interrupções do trânsito de gás em 2006 e 2009 decorreram diretamente de um litígio comercial entre a Gazprom e a Naftogaz, influenciado e agravado pelas tensões políticas entre a Ucrânia e a Rússia.

A Comissão teve de ter em conta a sensibilidade da informação conexa e considera que, nestas circunstâncias, não poderia ter sido mais explícita.

70

A Comissão reconhece que a conceção de programas de assistência relativos ao setor do gás poderia, em alguns casos, ter sido melhor, mas aponta para a deficiente capacidade administrativa dos ministérios ucranianos interessados na formulação dos programas de assistência.

71

A Comissão considera que o acesso aos dados melhorou gradualmente durante o período examinado. Desde 2015, os dados pertinentes sobre os fluxos de transporte de gás, bem como as informações de mercado sobre o setor do gás ucraniano, são atualmente disponibilizados ao público, graças à cooperação entre as autoridades ucranianas, a Comissão e a REORT-G (Rede Europeia de Operadores de Redes de Transporte de Gás).

73

A Comissão considera que já foram realizados em 2014, incluindo, por exemplo, a elaboração da nova lei do gás pelo Governo, que permitiu a assinatura de empréstimos do BEI/BERD para a modernização do sistema de trânsito de gás em dezembro de 2014.

(c)

Os esforços da Comissão no sentido de ajudar a Ucrânia na modernização do sistema de trânsito de gás só geraram importantes decisões de investimento concretas no final de 2014, principalmente porque os governos anteriores não se mostraram disponíveis para executar reformas fundamentais acordadas na declaração conjunta de 2009.

(d) (i)

A Comissão e o SEAE consideram que a segurança do abastecimento de gás da UE através da Ucrânia estava igualmente em risco devido a intervenientes externos (Rússia).

Conclusões e recomendações

74

A Comissão e o SEAE consideram que a assistência da UE desempenhou um papel essencial na promoção da associação política e da integração económica da Ucrânia com a UE. Desde o início da crise, em 2014, a assistência da UE também desempenhou um papel fundamental na estabilização da situação da Ucrânia e na mobilização de importantes reformas estruturais numa vasta gama de domínios e setores.

76

A Comissão considera que a luta contra a corrupção e a gestão das finanças públicas constituem elementos fundamentais do diálogo da UE com a Ucrânia. Em consequência, foram lançadas, nos últimos anos, várias reformas importantes, que estão a produzir resultados significativos.

Recomendação 1 — Colocar maior ênfase na gestão das finanças públicas no processo de diálogo com a Ucrânia

A Comissão e o SEAE aceitam esta recomendação.

Está atualmente a ser estudado um programa de apoio específico para a GFP a título de medida especial de 2017. As questões relativas à GFP já são elementos essenciais de todos os programas de apoio orçamental em curso, estando a decorrer uma atualização da estratégia de GFP com a ajuda de peritos da UE e do SIGMA da OCDE.

77

A Comissão considera que a rápida mobilização e o pagamento da assistência foi crucial, em 2014 e 2015, face à situação crítica da Ucrânia. Todos os pagamentos a título de apoio orçamental foram baseados numa avaliação aprofundada para garantir que as condições gerais para o apoio orçamental estavam a ser cumpridas.

A maioria dos programas de apoio orçamental inclui uma componente fixa da parcela a desembolsar, no início do programa, depois de cumpridas as condições básicas gerais para as operações de apoio orçamental.

Recomendação 2 — Melhorar a conceção das condições e o desembolso da assistência financeira

A Comissão aceita a recomendação.

a)

A Comissão já começou a definir objetivos políticos de uma forma mais precisa e seletiva, como se pode constatar na evolução dos memorandos de entendimento (ME) com a Ucrânia, em particular entre a AMF II e a AMF III. A Comissão redobrará os esforços no sentido de maior clareza e precisão no futuro.

No entanto, as condições da AMF são sempre o resultado de uma negociação com o país beneficiário. Em especial, nos casos em que estas negociações decorrem num contexto geopolítico e financeiro excecional, a Comissão poderá ter de encontrar, também no futuro, um equilíbrio entre considerações de urgência e o alargamento do período de assistência, por um lado, e a precisão e clareza, por outro.

c)

A Comissão, em todos os seus programas de AMF, continuará, tal como sempre fez anteriormente, a trabalhar em estreita coordenação com o FMI e outros doadores.

d)

A Comissão continuará igualmente a procurar obter um equilíbrio razoável entre o efeito de alavanca e a rapidez do desembolso. Em 2014, o contexto geopolítico e financeiro excecional da Ucrânia justificou, por vezes, alguns erros cometidos por uma questão de desembolso rápido da assistência macrofinanceira. Quando a estabilização económica começou a instalar-se na Ucrânia, no final de 2015, a Comissão passou a ser mais exigente no que diz respeito à aplicação das condições da AMF. Este aspeto é sublinhado pelo facto de o pagamento da segunda parcela da AMF III estar suspenso desde outubro de 2015, uma vez que a execução ainda não foi concluída.

A Comissão continuará a acompanhar de perto a execução, tendo em vista uma melhor utilização do efeito de alavanca da sua assistência. Ao mesmo tempo, não é de excluir, no futuro, a possibilidade de as parcelas da AMF serem desembolsadas no contexto de um nível adequado de execução, em termos globais, mesmo que não esteja preenchido um número reduzido de condições.

78

A Comissão considera que a avaliação de 2014 das operações de apoio orçamental na Ucrânia proporcionou uma análise comparativa abrangente.

Recomendação 3 — Reforço do acompanhamento do modo de aplicação da assistência da UE

A Comissão aceita a recomendação.

A Comissão continuará a trabalhar para reforçar o acompanhamento da execução da assistência da UE e deverá utilizar todos os instrumentos à sua disposição para acelerar os progressos a nível das reformas.

79

A Comissão considera que a apreciação de que as condições foram «globalmente respeitadas» significa que, embora nem todos os aspetos subjacentes pormenorizados da condição da AMF tenham sido executados, o objetivo da reforma da condição em questão foi alcançado numa medida em que não se justificaria adiar o respetivo pagamento da AMF.

Recomendação 4 — Colocar maior ênfase na execução efetiva das reformas e na sua sustentabilidade

A Comissão e o SEAE aceitam esta recomendação.

No caso da AMF, ao avaliar as condições de pagamento, a Comissão cingir-se-á às seguintes categorias de avaliação: «Cumpridas», «Globalmente respeitadas» e «Não satisfeitas».

80

Ao longo dos últimos dez anos, a cooperação com a Ucrânia no setor da energia tem-se centrado em garantir a segurança do abastecimento de gás (e petróleo) para a Europa através do sistema de gasodutos da Ucrânia. Os esforços envidados no sentido de melhorar a governação do setor do gás na Ucrânia, bem como a segurança global do abastecimento, foram afetados pela situação política e pela dependência da Ucrânia face ao fornecimento de energia proveniente da Rússia. O diálogo de alto nível em matéria de energia, promovido no contexto do Memorando de Entendimento de 2005, proporcionou um fórum essencial de grande utilidade a este respeito.

81

A Comissão, ao longo de todo este período, manteve uma política coerente, tendo em conta o papel estratégico do sistema de trânsito de gás ucraniano e a necessidade de reformas fundamentais neste setor. Este facto foi igualmente reconhecido pelo Conselho em diversas conclusões sobre esta matéria. Embora os Estados-Membros, em geral, tenham apoiado os esforços da Comissão, as prioridades de alguns Estados-Membros no que se refere à cooperação no setor do gás nem sempre estiveram em consonância com as da Comissão.

82

Apesar das suas deficiências, a Comissão considera que tanto os programas de apoio orçamental como os projetos de assistência técnica relacionados permitiram que fossem alcançados alguns progressos na agenda crucial da reforma do setor do gás, bem como em termos do reforço da segurança do abastecimento, apesar das condições políticas, muitas vezes adversas. Ver também a resposta da Comissão ao ponto 70.

83

A Comissão considera que a comunicação e o acesso aos dados melhorou gradualmente à medida que o diálogo energético foi evoluindo (ver igualmente a resposta da Comissão ao ponto 71). A Comissão abordou os principais desafios enfrentados no setor do gás no âmbito do seu diálogo regular no domínio da energia, mesmo que a comunicação conjunta nem sempre tenha transmitido todas as informações a esse respeito.

Recomendação 5 — Tomar medidas para tornar a assistência da UE à Ucrânia mais eficaz no domínio do gás

A Comissão aceita esta recomendação e já está a aplicá-la.

Já foram tomadas medidas significativas no sentido de tornar mais eficaz a assistência da UE, nomeadamente a criação de uma equipa de peritos em energia no âmbito do Grupo de Apoio à Ucrânia, uma coordenação mais estreita e adequada da assistência com o Secretariado da Comunidade da Energia e com outras partes interessadas (doadores, a REORT-G, etc.).

A Comissão está a proceder à atualização do Memorando de Entendimento sobre a cooperação com a Ucrânia no domínio da energia e pretende assinar uma parceria estratégica no setor da energia até ao final de 2016, com vista a continuar a intensificar o diálogo com a Ucrânia em matéria de energia e a aumentar a eficácia da cooperação no setor energético.

Além disso, a Comissão prossegue os seus esforços de mediação no atual diferendo em torno do gás entre a Rússia e a Ucrânia, nomeadamente por meio do acompanhamento atento dos fluxos de trânsito de gás. Existe um sistema de alerta rápido no âmbito do Acordo de Associação com a Ucrânia.

Serão tomadas outras medidas no sentido de melhorar a qualidade dos dados estatísticos recolhidos sobre a Ucrânia, nomeadamente através da componente estatística do projeto EU4Energy lançado em junho de 2016 com a Agência Internacional da Energia e a Comunidade da Energia.

COMO OBTER PUBLICAÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA

Publicações gratuitas:

- um exemplar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mais do que um exemplar/cartazes/mapas:
nas representações da União Europeia (http://ec.europa.eu/represent_pt.htm),
nas delegações em países fora da UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pt.htm),
contactando a rede Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_pt.htm)
ou pelo telefone 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito em toda a UE) (*).

(*) As informações prestadas são gratuitas, tal como a maior parte das chamadas, embora alguns operadores, cabinas telefónicas ou hotéis as possam cobrar.

Publicações pagas:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

| Etapa | Data |
|--|------------|
| Adoção do PGA / Início da auditoria | 7.10.2014 |
| Envio oficial do projeto de relatório à Comissão (ou outra entidade auditada) | 20.7.2016 |
| Adoção do relatório final após o procedimento contraditório | 8.11.2016 |
| Receção das respostas oficiais da Comissão (ou de outra entidade auditada) em todas as línguas | 24.11.2016 |

No presente relatório, o Tribunal avalia se a assistência por parte da Comissão e do Serviço Europeu de Ação Externa foi eficaz no apoio à transformação da Ucrânia num Estado bem governado na área da gestão das finanças públicas e da luta contra a corrupção, bem como do setor do gás, durante o período de 2007-2015. Em termos gerais, a assistência da UE à Ucrânia foi parcialmente eficaz nestes três domínios. Até 2014, a assistência da UE teve um impacto limitado. Apesar do novo impulso de reforma registado desde 2014, os resultados alcançados até hoje mantêm-se frágeis. O relatório apresenta cinco recomendações que visam melhorar a assistência da UE.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações