

Relatório Especial

**Assistência  
da UE à Tunísia**



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](http://eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx)

Sítio Internet: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors

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

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2017

Print	ISBN 978-92-872-7001-6	ISSN 1831-0982	doi:10.2865/136123	QJ-AB-17-002-PT-C
PDF	ISBN 978-92-872-6992-8	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/110111	QJ-AB-17-002-PT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6980-5	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/586845	QJ-AB-17-002-PT-E

© União Europeia, 2017

Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

**Relatório Especial**

## **Assistência da UE à Tunísia**

(apresentado nos termos do artigo 287.º, 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 do TCE, responsável pela auditoria dos domínios de despesas das ações externas, segurança e justiça. Karel Pinxten, o decano desta Câmara, foi o membro relator. Na elaboração do relatório contou com a colaboração de Gerard Madden, chefe de gabinete; Alejandro Ballester Gallardo, responsável principal; Nikolaos Zompolas, responsável de tarefa; Thomas Haellstrom, Erika Soveges e Nicola Berloco, auditores.



*Da esquerda para a direita: Karel Pinxten, Alejandro Ballester Gallardo, Nikolaos Zompolas, Gerard Madden, Erika Soveges, Nicola Berloco e Thomas Haellstrom.*

## Pontos

### **Abreviaturas, siglas e acrónimos**

#### I - VIII **Síntese**

#### 1 - 11 **Introdução**

##### 1 - 6 **Contexto nacional**

##### 7 - 8 **Quadro de cooperação da UE**

##### 9 - 11 **Financiamento do desenvolvimento**

#### 12 - 15 **Âmbito e método da auditoria**

#### 16 - 61 **Observações**

16 - 28 **O SEAE e a Comissão deram resposta à maior parte dos principais desafios com importantes fundos adicionais em coordenação com os grandes doadores, mas a ajuda não foi suficientemente orientada**

17 - 22 Os fundos aumentaram significativamente para dar resposta a requisitos urgentes

23 - 25 Os fundos foram repartidos por um número excessivo de domínios

26 - 28 As ações da UE foram bem coordenadas com os principais doadores, mas a programação conjunta com os Estados-Membros não foi concretizada

29 - 61 **As ações da UE ajudaram consideravelmente a Tunísia, mas verificaram-se insuficiências na execução dos programas por parte da Comissão**

30 - 44 O apoio orçamental geral foi desembolsado rapidamente, mas a condicionalidade aplicável era demasiado flexível

45 - 47 O empréstimo de AMF forneceu um acesso valioso ao financiamento, apesar de atrasos e de uma fraca taxa de desembolso

48 - 54 Os programas de apoio orçamental setorial eram relevantes, mas careciam de uma estratégia credível

55 - 61 Os projetos deram resposta a questões relevantes, mas registaram-se atrasos e insuficiências de conceção

62- 73 **Conclusões e recomendações**

**Anexo I — Lista de Programas de Apoio Orçamental e Assistência Macrofinanceira**

**Anexo II — Lista de projetos**

**Respostas da Comissão e do SEAE**

# Abreviaturas, siglas e Acrónimos

05

**AFD:** *Agence Française de Développement* (Agência Francesa de Desenvolvimento)

**AMF:** Assistência macrofinanceira

**BAD:** Banco Africano de Desenvolvimento

**BEI:** Banco Europeu de Investimento

**BERD:** Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento

**CAD:** Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos)

**CRIS:** Sistema de Informação Comum Relex

**FIPV:** Facilidade de Investimento da Política de Vizinhança

**FMI:** Fundo Monetário Internacional

**IEV:** Instrumento Europeu de Vizinhança

**IEVP:** Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria

**PAO:** Programas de Apoio Orçamental

**PAR:** *Programme d'Appui à la Relance* (Programa de Apoio à Recuperação)

**PEFA:** *Public Expenditure and Financial Accountability* (Despesa Pública e Responsabilidade Financeira)

**PIN:** Programa Indicativo Nacional

**QUA:** Quadro Único de Apoio

**SEAE:** Serviço Europeu para a Ação Externa

**SPRING:** *Support for Partnership, Reforms and Inclusive Growth* (Apoio à Parceria, às Reformas e ao Crescimento Inclusivo)

I A «revolução de Jasmim» na Tunísia, ocorrida em janeiro de 2011, é considerada a primeira de uma série de sublevações da «Primavera Árabe». Desde então, a Tunísia progrediu de forma considerável na sua transição política para a democracia, durante um período incerto caracterizado por instabilidade política, agitação social e ataques terroristas. A UE prestou um apoio político considerável e um apoio financeiro substancial para ajudar a Tunísia a dar resposta aos novos desafios. Durante o período de 2011-2015, a UE atribuiu um montante de 1,3 mil milhões de euros para assistência bilateral à Tunísia.

II O Tribunal avaliou se a assistência concedida pela UE à Tunísia após a revolução de 2011 da Primavera Árabe foi bem aplicada. O Tribunal concluiu que, de um modo geral, os fundos foram bem utilizados, uma vez que contribuíram de forma significativa para a transição democrática e a estabilidade económica da Tunísia após a revolução. No entanto, verificaram-se algumas insuficiências na gestão da assistência pela Comissão.

III O Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) e a Comissão responderam rapidamente prestando apoio financeiro para resolver dois dos principais desafios: a crise económica e a transição para a democracia. O Tribunal constatou que a Comissão tentou abordar demasiados domínios, o que ocasionou que o potencial impacto da sua ajuda fosse reduzido e que as suas diversas ações fossem difíceis de gerir. As ações da UE foram bem coordenadas com os principais doadores bem como nas instituições e serviços da UE, mas não foi realizada uma programação conjunta com os Estados-Membros.

IV O financiamento da UE foi concedido sob diversas formas: apoio orçamental geral e setorial, um empréstimo de assistência macrofinanceira (AMF) e projetos autónomos.



### V

Quatro grandes programas de apoio orçamental permitiram transferir fundos substanciais rapidamente, tendo auxiliado os homólogos tunisinos a definir uma agenda de reformas. No entanto, as condições de pagamento eram demasiado flexíveis e reduziram os incentivos para os parceiros tomarem as medidas previstas nos acordos de financiamento. A avaliação da Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (PEFA), que pode constituir um teste indiscutível dos progressos reais registados nas reformas no setor das finanças públicas, não é feita desde 2010. Prevê-se que a nova avaliação PEFA fique concluída em março de 2017.

### VI

Uma execução lenta foi uma importante insuficiência comum aos empréstimos de AMF, à maior parte do apoio orçamental setorial e aos projetos. O empréstimo de AMF ajudou a Tunísia a ter acesso a financiamento em condições favoráveis. Foi prestado apoio orçamental setorial a três setores, mas dois deles não dispunham de estratégias setoriais credíveis. Tanto em relação ao apoio orçamental setorial como aos projetos, o Tribunal detetou casos em que os objetivos das ações não eram específicos nem mensuráveis.

### VII

As autoridades tunisinas aplicaram algumas reformas significativas, mas a um ritmo muito lento. A demora na aplicação deveu-se principalmente às numerosas mudanças de governo, bem como ao caráter significativo e ao número dos desafios a enfrentar. A Comissão comprometeu-se a continuar a apoiar a Tunísia, tanto do ponto de vista político como financeiro, na resposta a estes desafios.

### VIII

O relatório formula um conjunto de recomendações destinadas a melhorar o planeamento da assistência e a gestão das ações da UE.

## Contexto nacional

### 01

A Tunísia é um país de rendimento médio-baixo situado no Norte de África. Em 2015, tinha uma população de cerca de 11 milhões de habitantes e um Rendimento Nacional Bruto *per capita* de 3 970 dólares dos Estados Unidos<sup>1</sup>. Após 23 anos no poder, o Presidente Zine El Abidine Ben Ali foi deposto em janeiro de 2011, na sequência da revolução tunisina, também conhecida como «Revolução de Jasmim». Esta é considerada a primeira das sublevações coletivamente conhecidas como «Primavera Árabe».

### 02

Entre os países que sofreram uma revolução durante a Primavera Árabe, a Tunísia foi o que registou mais progressos na transição política. Nos últimos quatro anos, adotou uma nova constituição e realizou eleições livres e justas. O Prémio Nobel da Paz de 2015 foi atribuído ao Quarteto para o Diálogo Nacional<sup>2</sup> pela sua contribuição decisiva para a construção de uma democracia pluralista na Tunísia na sequência da «Revolução de Jasmim» de 2011.

### 03

Após 2011, o país registou situações de grande incerteza, agitação social e ataques a alvos civis por militantes armados. Durante este período, a Tunísia tem envidado esforços para preservar a estabilidade macroeconómica a curto prazo no contexto de um difícil ambiente económico internacional e de maior agitação regional.

### 04

Reforçar a atividade económica é um dos principais desafios da Tunísia, uma vez que constitui um pré-requisito para, de forma sustentável, abordar as principais preocupações socioeconómicas do país, nomeadamente a elevada taxa de desemprego e as disparidades regionais. Durante a década de 2000 a 2010, a Tunísia alcançou um crescimento económico médio de 4,4%, mas a taxa diminuiu para 1,9% em 2011, o ano da revolução. A taxa geral de desemprego é elevada. Após ter subido para 19% em 2011, baixou para 15% em 2015. No entanto, a taxa de desemprego é particularmente elevada entre as mulheres (23%), os jovens licenciados (67%), e os jovens em geral (35%)<sup>3</sup>.

### 05

A Tunísia enfrenta desafios relacionados com a fraca capacidade institucional, a centralização excessiva da tomada de decisões e a corrupção. Em 2015, a Tunísia situava-se a meio da classificação, em 76.º lugar num total de 174 países, no Índice de Perceção da Corrupção da Transparência Internacional<sup>4</sup>. O *Rule of Law Index* para 2015 do *World Justice Project* coloca a Tunísia na 43ª posição global e entre os melhores países da região.

- 1 Banco Mundial, dados do Banco Mundial, Indicadores de desenvolvimento.
- 2 O Quarteto para o Diálogo Nacional foi formado em 2013 e é composto por quatro organizações da sociedade civil tunisina: a União geral tunisina do trabalho, a Confederação tunisina da Indústria, Comércio e Artesanato, a Liga Tunisina dos Direitos Humanos e a Ordem dos Advogados da Tunísia.
- 3 Fundo Monetário Internacional, «Request for an Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility» (Pedido de um acordo alargado ao abrigo do Mecanismo de Financiamento Alargado), maio de 2016.
- 4 O índice de transparência da Tunísia diminuiu de 41 em 2012 e 2013 para 40 em 2014 e para 38 em 2015.

## 06

A segurança é, cada vez mais, um desafio importante. Na sequência dos confrontos com grupos salafistas (2012) e dos assassinatos políticos (2013), os atentados terroristas de 2015 no Museu Bardo, em Sousse, e contra a guarda presidencial constituíram um duro golpe tanto para a economia do país<sup>5</sup> como para a sociedade em geral.

## Quadro de cooperação da UE

## 07

O Acordo de Associação UE-Tunísia de julho de 1995 constitui a base das relações bilaterais. Em novembro de 2006, a Comissão elaborou um documento de estratégia por país, que define o quadro da cooperação da UE com a Tunísia para o período 2007-2013. Em novembro de 2010, a Comissão apresentou uma revisão intercalar da estratégia e do Programa Indicativo Nacional (PIN) para o período de 2011-2013<sup>6</sup>, que põe em prática esta estratégia.

## 08

A cooperação da UE mudou significativamente na sequência da revolução da Primavera Árabe, em 2011. Em março de 2011, a UE comprometeu-se a apoiar todos os seus vizinhos do sul que «estejam em condições e desejem lançar-se neste processo de reformas através de uma Parceria para a democracia e a prosperidade partilhada»<sup>7</sup>. Em maio de 2011, o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) e a Comissão adotaram uma nova abordagem para os dezasseis países da Vizinhança Europeia<sup>8</sup>. Esta nova abordagem visava reforçar a parceria entre a UE e os países vizinhos e respetivas sociedades, construir e consolidar democracias sãs, alcançar um crescimento económico sustentável, bem como criar laços entre as pessoas e a sociedade civil dos países da região. Com base na nova abordagem estratégica, em 2012 a UE celebrou um acordo político com a Tunísia sobre o plano de ação para o período de 2013-2017, que estabelecia uma parceria privilegiada<sup>9</sup>. Os principais elementos dessa parceria são os seguintes:

- a) uma cooperação política aprofundada, incluindo o diálogo político de alto nível, a cooperação parlamentar, a cooperação nos domínios da segurança, da democracia e da justiça;
- b) uma maior integração económica e social com a União Europeia a fim de construir um espaço económico comum, bem como o desenvolvimento do *Acordo de Comércio Livre Abrangente e Aprofundado entre a UE e a Tunísia*;
- c) uma parceria mais estreita entre as populações através do reforço dos vínculos organizacionais e individuais nos domínios da educação, emprego, saúde, cultura, imigração e mobilidade.

5 Em 2015, as atividades turísticas (receitas em divisas) diminuíram 54%.

6 SEAE/Comissão Europeia, Programa Indicativo Nacional para a Tunísia 2011-2013.

7 COM(2011) 200 final, de 8 de março de 2011, «Uma parceria para a democracia e a prosperidade partilhada com o sul do Mediterrâneo».

8 COM(2011) 303 final, de 25 de maio de 2011, «Uma nova estratégia para uma vizinhança em mutação».

9 SEAE, «*Relations Tunisie-Union Européenne: Un partenariat privilégié. Plan d'Action 2013-2017*» (Relações Tunísia-União Europeia: uma parceria privilegiada. Plano de ação para 2013-2017), [https://eeas.europa.eu/delegations/tunisia/documents/press\\_corner/plan\\_action\\_tunisie\\_ue\\_2013\\_2017\\_fr.pdf](https://eeas.europa.eu/delegations/tunisia/documents/press_corner/plan_action_tunisie_ue_2013_2017_fr.pdf)

Financiamento do desenvolvimento

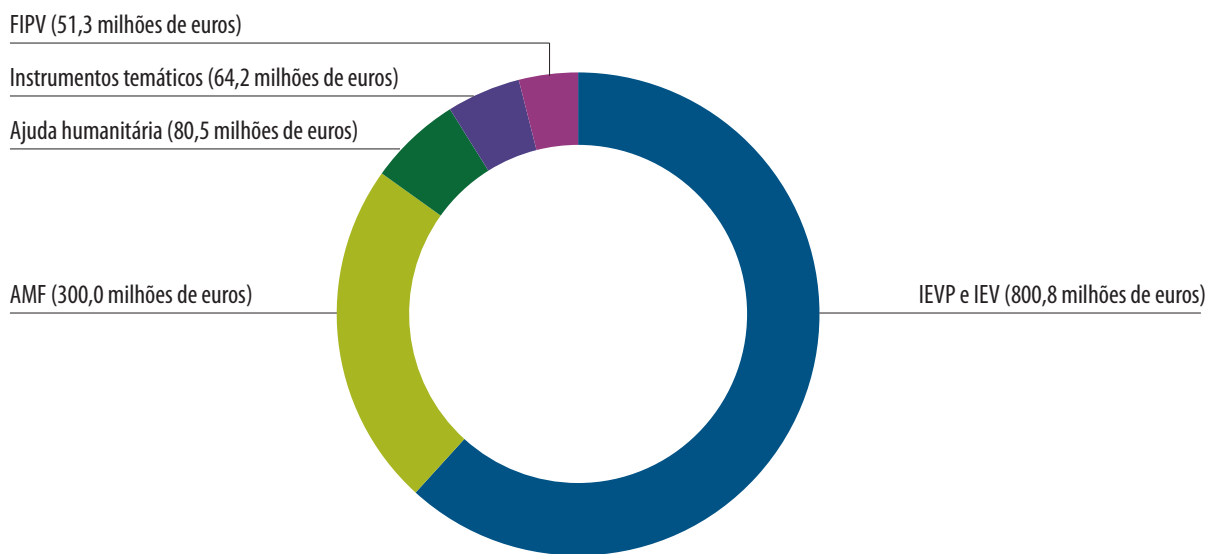
09

O montante da assistência de cooperação bilateral afetado à Tunísia para o período de 2011-2015 foi de 1,3 mil milhões de euros. Este financiamento incluiu programas do Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (IEVP) e do Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV), instrumentos e programas temáticos<sup>10</sup>, ajuda humanitária, a Facilidade de Investimento da Política de Vizinhança (FIPV) e um acordo de AMF assinado em 2014 (ver **gráfico 1**).

10 Os instrumentos temáticos são o Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos, o Instrumento para a Estabilidade e a Paz, o programa de cooperação transfronteiriça (Itália-Tunísia), bem como o programa para intervenientes não estatais e autoridades locais.

Gráfico 1

Autorizações para a Tunísia por instrumento financeiro para o período de 2011-2015



Fonte: Delegação da União Europeia na Tunísia, relatório de 2015, *Coopération de l'Union européenne en Tunisie* (Cooperação da União Europeia na Tunísia), maio de 2016 e base de dados do Sistema de Informação Comum Relex (CRIS).

## 10

No período de 2011-2015, a Comissão planeou e aplicou programas de apoio orçamental (ver **caixa 1**), tanto geral como setorial, um empréstimo de AMF e projetos autónomos. Os programas de apoio orçamental geral consistiram num conjunto de cinco programas consecutivos<sup>11</sup> que visavam relançar a economia e incluíam medidas de reformas estruturais em diversos domínios. Os programas de apoio orçamental setorial tinham geralmente sido criados antes de 2011, mas os pagamentos foram, na sua maioria, efetuados após a revolução. Abrangiam vários domínios como a educação, água, ambiente e reforma do orçamento do Estado. Além disso, a Comissão financiou projetos que abrangiam serviços, obras, aquisição de equipamento e programas de geminação. A Comissão celebrou contratos com diferentes tipos de órgãos de execução, como agências das Nações Unidas, agências nacionais e organizações da sociedade civil.

11 O PAR 1 é uma operação orçamental multissetorial e os PAR 2 a PAR 5 são operações ao abrigo de contratos de consolidação do Estado. Estes contratos fornecem apoio orçamental em situações de fragilidade ou de transição. Foram criados pela Comissão em 2012 e, para efeitos de codificação do CAD, são considerados apoio orçamental geral.

### Caixa 1

#### Modalidade de apoio orçamental

O apoio orçamental envolve a transferência de recursos financeiros para o Tesouro nacional de um país parceiro, depois de este ter cumprido as condições de desembolso acordadas, e não é concedido a todos os países. É necessário preencher os critérios de elegibilidade, antes e durante o programa, e satisfazer as condições antes de serem efetuados os desembolsos.

O apoio orçamental implica diálogo, transferências financeiras para a conta do Tesouro nacional do país parceiro, avaliação do desempenho e desenvolvimento das capacidades, com base na parceria e na responsabilização mútua.

O apoio orçamental é pago em parcelas fixas ou variáveis. As parcelas fixas têm um valor fixo, previamente especificado na convenção de financiamento. São pagas na totalidade (caso sejam cumpridas todas as condições) ou não são pagas (caso uma ou mais condições não sejam cumpridas). As parcelas variáveis têm um valor máximo, previamente especificado na convenção de financiamento. São pagas na totalidade ou em parte, baseando-se o montante pago no desempenho relativamente a metas ou indicadores de desempenho predeterminados (desde que sejam também cumpridas todas as condições gerais).

*Excertos do Guia do apoio orçamental da Comissão Europeia, setembro de 2012.*

### 11

A França e a Alemanha são os outros grandes doadores bilaterais<sup>12</sup> europeus. O Banco Europeu de Investimento (BEI)<sup>13</sup> e o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD)<sup>14</sup> são importantes financiadores na Tunísia. As instituições financeiras internacionais também concedem financiamentos substanciais. Desde 2012, o Banco Mundial afetou um total de 2,1 mil milhões de dólares dos Estados Unidos. O Fundo Monetário Internacional (FMI) tem igualmente uma participação considerável na Tunísia. Em maio de 2016, o FMI aprovou um segundo programa nacional, um mecanismo alargado para 48 meses, no montante de 2,9 mil milhões de dólares dos Estados Unidos<sup>15</sup>.

- 12 Desde 2011, estes países afetaram à Tunísia 776 milhões de euros e 950 milhões de euros, respetivamente, sob a forma de empréstimos e de subvenções.
- 13 Desde 2011, o financiamento global para a Tunísia é de 1,5 mil milhões de euros (em setores como a indústria, água, transportes, energia e serviços).
- 14 Desde 2013, o BERD financiou 25 projetos, tendo pago um total de 300 milhões de euros.
- 15 Trata-se do segundo programa do FMI na Tunísia. No período de 2013-2015, foram desembolsados 1,6 mil milhões de dólares dos Estados Unidos no âmbito de um acordo *stand-by* para a Tunísia.

# Âmbito e método da auditoria

13

## 12

A auditoria examinou se a assistência concedida pela UE à Tunísia após a revolução da Primavera Árabe de 2011 foi bem aplicada. Para realizar essa avaliação, a auditoria da eficácia e da eficiência da ajuda respondeu às seguintes subquestões:

- i) O SEAE e a Comissão deram resposta aos principais desafios com que a Tunísia se confrontava?
- ii) A Comissão executou bem os seus programas?

## 13

A auditoria incidiu sobre as despesas efetuadas através do IEVP e do IEV. Centrou-se nos programas de resposta à crise económica e nas ações da UE nos domínios da transição democrática, da governação, da justiça e do crescimento económico. A auditoria incluiu igualmente a assistência macrofinanceira.

## 14

A amostra de auditoria abrangeu 70% da assistência de cooperação bilateral atribuída à Tunísia entre 2011 e 2015<sup>16</sup>. Além do empréstimo de AMF, o Tribunal auditou sete programas de apoio orçamental e 14 projetos. Nos **anexos I e II** são apresentadas informações mais pormenorizadas sobre as ações da UE abrangidas pela auditoria.

## 15

Os trabalhos de auditoria foram realizados entre março e julho de 2016. O Tribunal reuniu provas para a sua avaliação através da análise documental e de entrevistas com o SEAE, a Comissão e a Delegação da UE em Tunes, as autoridades tunisinas, organizações da sociedade civil, bem como instituições financeiras internacionais e outros doadores<sup>17</sup>. Foi também realizada uma visita de duas semanas à Tunísia em maio de 2016.

- 16 A totalidade da assistência de cooperação bilateral para o período de 2011-2015 elevou-se a 1,3 mil milhões de euros. Este montante inclui programas financiados através do IEVP, do IEV, dos instrumentos temáticos, da FIPV e do empréstimo de AMF.
- 17 O FMI, o Banco Africano de Desenvolvimento, o Banco Mundial e a Agência Francesa de Desenvolvimento.

## O SEAE e a Comissão deram resposta à maior parte dos principais desafios com importantes fundos adicionais em coordenação com os grandes doadores, mas a ajuda não foi suficientemente orientada

### 16

Nesta secção, o Tribunal examina se as prioridades e as dotações financeiras foram devidamente adaptadas após 2011, a fim de dar resposta aos principais desafios que se colocam à Tunísia. Avaliou também se os desafios foram prontamente abordados através de medidas bem coordenadas.

## Os fundos aumentaram significativamente para dar resposta a requisitos urgentes

### 17

Em 2010, antes da revolução, a Comissão tinha um programa de ajuda ao desenvolvimento<sup>18</sup> no valor de 240 milhões de euros para o período de 2011-2013. Este programa fixava os seguintes domínios prioritários para a assistência ao desenvolvimento: emprego, reformas económicas e apoio ao setor privado e à justiça. Um objetivo transversal consistia em alargar o alcance da boa governação.

### 18

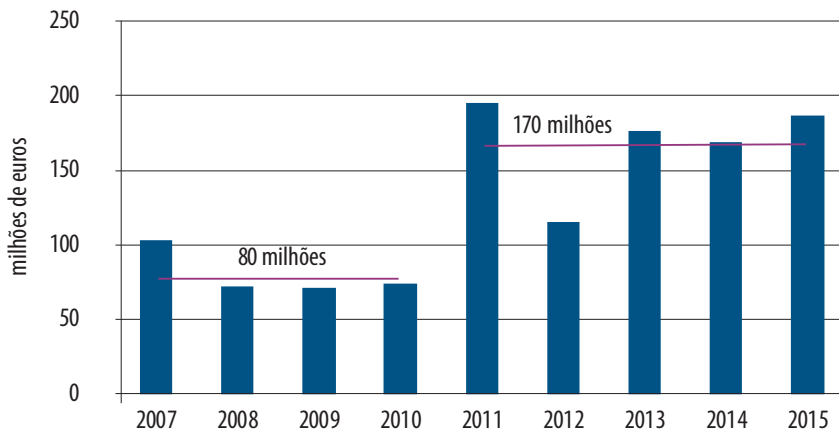
Na sequência da revolução, os fundos atribuídos aumentaram substancialmente e a incidência da cooperação bilateral da UE foi alterada. As dotações para o período de 2011-2013 quase duplicaram, ascendendo a 445 milhões de euros. O valor médio anual das dotações provenientes do IEVP e do IEV<sup>19</sup> aumentou de 80 milhões de euros, no período antes da revolução, para 170 milhões de euros, no período de 2011-2015 (ver **gráfico 2**). Este financiamento consideravelmente aumentado foi concedido sobretudo através do mecanismo baseado em incentivos «mais por mais», que prestava apoio adicional aos países parceiros que demonstrassem um empenho contínuo e progressos realizados no processo de reforma<sup>20</sup>.

- 18 A estratégia plurianual de assistência ao desenvolvimento para o período de 2007-2013 foi definida no documento de estratégia por país. O PIN para 2011-2013 definiu mais pormenorizadamente os fundos afetados e as prioridades. O PIN incidia sobre os fundos afetados no âmbito do IEVP.
- 19 A partir de 2014, o IEV substituiu o IEVP como principal instrumento de cooperação para o desenvolvimento com os países vizinhos.
- 20 O mecanismo de incentivo «mais por mais» (designado por SPRING no âmbito do IEVP, até 2013) e o programa geral no âmbito do IEV (ver também quadro 1 sobre as contribuições adicionais).



Gráfico 2

**Autorizações anuais do IEVP e do IEV para a Tunísia no período de 2007-2015**



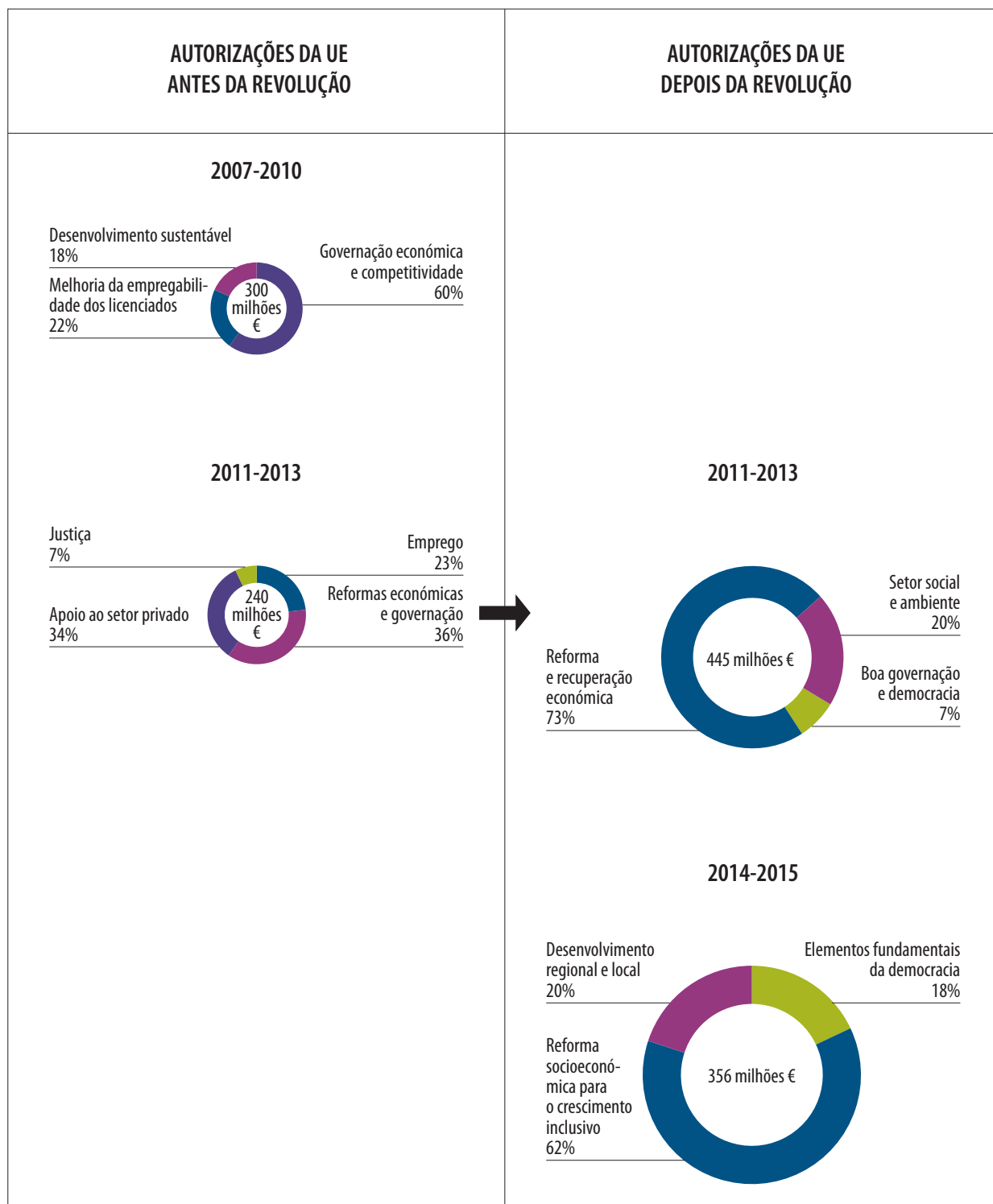
Fonte: Base de dados CRIS.

**19**

Desde 2011, o apoio à democracia foi um dos domínios específicos de assistência (ver **gráfico 3**). As missões de observação eleitoral da UE foram realizadas para garantir que as eleições decorriam de forma adequada. Foi dado mais apoio à transição democrática através de programas de apoio à sociedade civil, à justiça e às atividades do novo parlamento. Após 2011, a Comissão elaborou programas para resolver as disparidades regionais, que eram uma das causas de tensões sociais e em matéria de segurança. Estes programas apoiaram zonas marginalizadas, a reabilitação de bairros de baixos rendimentos e o setor da saúde.

Gráfico 3

**Autorizações do IEVP e do IEV para a Tunísia antes e depois de 2011 por domínio prioritário (tamanho proporcional às dotações por ano)**



Fonte: PIN da Comissão Europeia e *State of the Play*, outubro de 2015.

## 20

Os fundos adicionais disponibilizados após a revolução permitiram ao SEAE e à Comissão prestar um apoio substancial ao programa nacional para a recuperação económica. Numa situação macroeconómica frágil e em deterioração, o *Programme d'Appui à la Relance* (PAR) foi um grande programa de recuperação, que reuniu fundos importantes provenientes de vários doadores e instituições financeiras para fornecer os fundos indispensáveis para fazer face às necessidades económicas mais prementes. A contribuição da Comissão para o PAR constituiu o seu principal desembolso em termos de fundos afetados à Tunísia. Este financiamento incluiu cinco programas de apoio orçamental geral que afetaram 448 milhões de euros em cinco anos, ou seja, mais de metade dos fundos atribuídos ao abrigo do IEVP e do IEV para o período de 2011-2015. Este montante foi reforçado por fundos «mais por mais», que forneceram um montante suplementar de 155 milhões de euros no período de 2011-2015 (ver ponto 18 e **quadro 1**). O apoio orçamental geral tinha especial interesse para as autoridades tunisinas na medida em que a maior parte dos outros financiamentos dos doadores consistia em empréstimos, que tinham custos e obrigações de amortização.

## Quadro 1

## Contribuição das dotações «mais por mais» para os programas PAR

(milhões de euros)

Programa PAR	Ano	Montante global afetado	Fundos «mais por mais» afetados a programas PAR	Total dos fundos «mais por mais» afetados anualmente
PAR1	2011	100	10	20
PAR2	2012	68	0	80
PAR3	2013	110	45	55
PAR4	2014	100	47	50
PAR5	2015	70	53	71,8
<b>Total</b>		<b>448</b>	<b>155</b>	<b>276,8<sup>1</sup></b>

1 O saldo dos fundos "mais por mais", no montante de 121,8 milhões de euros, foi utilizado para projetos em domínios muito diversos, por exemplo no domínio da justiça ou para renovação de infraestruturas em bairros pobres, etc.

Fonte: SEAE e base de dados CRIS.

## 21

A Comissão respondeu às necessidades económicas do país, principalmente através dos programas PAR, mas foi prestado apoio adicional através de um empréstimo de AMF e de projetos específicos. Na sequência de um pedido das autoridades tunisinas, foi concedido, em 2014, um empréstimo de 300 milhões de euros para complementar o empréstimo do FMI destinado a apoiar o programa do Governo de estabilização e de reforma económica.

### 22

Embora tenha sido possível responder rapidamente aos desafios colocados a nível macroeconómico e em matéria de reforma democrática, o mesmo não acontece com a reforma do setor da segurança. O governo tunisino solicitou o apoio da UE para essa reforma logo em outubro de 2011. A Comissão respondeu rapidamente a este pedido, mas decorreram dois anos até as autoridades tunisinas chegarem a acordo sobre as condições de uma análise pelos pares do setor da segurança na Tunísia. Em dezembro de 2013, doze peritos de segurança dos Estados-Membros da UE elaboraram um relatório de análise pelos pares. Após a aprovação das autoridades tunisinas, foi realizada uma missão de identificação e formulação em janeiro de 2015. Os atentados terroristas perpetrados em março e junho de 2015 aceleraram o processo de diálogo político e, em novembro de 2015, o Governo tunisino subscreveu a proposta da Comissão relativa a um programa de reforma do setor da segurança, com um orçamento de 23 milhões de euros. Esta decisão ocorreu quatro anos após o pedido inicial. Após a aprovação do programa, foi assinado um contrato para a reabilitação de infraestruturas de segurança e fornecimento de equipamento, em junho de 2016.

### Os fundos foram repartidos por um número excessivo de domínios

### 23

As autoridades tunisinas não conseguiram desenvolver um plano de desenvolvimento nacional abrangente e fiável. A falta deste plano impediu os doadores de terem uma visão global das prioridades do país, dos fundos necessários e dos progressos realizados a nível dos indicadores-chave. Assim, as ações da UE foram concebidas com base no diálogo político contínuo e intensivo com as autoridades tunisinas e nos relatórios elaborados na sequência de várias avaliações das necessidades e missões de identificação organizadas pelo SEAE e pela Comissão.

### 24

As ações da UE abrangeram uma grande variedade de atividades. Na sequência da revolução de 2011, existia uma forte procura de apoio em vários setores. O plano de ação para 2013-2017 da parceria privilegiada (ver ponto 8) definia treze prioridades, cada uma delas com múltiplas ações. Tendo em conta o aumento dos fundos disponíveis, a Comissão alargou o âmbito da cooperação para tentar responder a esta procura. Os documentos estratégicos, como os PIN para 2011-2013 e o Quadro Único de Apoio (QUA) para 2014-2015, definiram áreas prioritárias muito gerais, o que levou à adoção de decisões e ao planeamento de projetos que abrangiam demasiados domínios. No QUA para 2014-2015, um dos setores prioritários (elementos fundamentais da democracia) incluía seis componentes distintas que abrangiam uma vasta gama de domínios: justiça, igualdade de oportunidades, migração e gestão das fronteiras, reforma dos meios de comunicação, reforma do setor da segurança e apoio ao setor da cultura<sup>21</sup>. O relatório anual da delegação da UE<sup>22</sup> refere-se a ações dispersas por mais de vinte rubricas (como a educação, a saúde, a agricultura, o ambiente, as alterações climáticas, os transportes, a investigação e ainda domínios temáticos, como a cooperação transfronteiriça).

21 Direção-Geral da Política de Vizinhança e das Negociações de Alargamento, ficha de assistência financeira à Tunísia, ponto da situação: outubro de 2015.

22 Delegação da UE, Relatório de 2015, *Coopération de l'Union européenne en Tunisie* (Cooperação da União Europeia na Tunísia).

### 25

A enorme variedade de domínios de atividade era contrária ao objetivo específico da Comissão de concentrar a ajuda num pequeno número de domínios. As boas práticas reconhecidas referentes à distribuição da ajuda ao desenvolvimento, definidas no Consenso Europeu sobre o desenvolvimento<sup>23</sup> e na Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda<sup>24</sup>, estipulam que os doadores da UE devem concentrar o seu envolvimento ativo num máximo de três setores por país. Pelo facto de não ter concentrado suficientemente os seus esforços, a Comissão reduziu o impacto potencial do financiamento e tornou a sua gestão mais difícil.

### **As ações da UE foram bem coordenadas com os principais doadores, mas a programação conjunta com os Estados-Membros não foi concretizada**

### 26

As ações da UE foram bem coordenadas com as principais partes interessadas no domínio do desenvolvimento internacional na Tunísia, como o FMI, o Banco Mundial, o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) e a Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD). A UE planeou e executou importantes programas em conjunto com outros doadores, designadamente ao nível do apoio orçamental e da assistência macrofinanceira. Alguns projetos da UE foram executados por agências da ONU, agências de desenvolvimento nacionais e bancos de desenvolvimento. A partir de 2016, estavam igualmente em curso nove projetos de geminação com um orçamento total de 12 milhões de euros, que foram financiados pela UE e executados pelos Estados-Membros<sup>25</sup>.

### 27

A UE é o doador que concede o montante mais elevado de subvenções à Tunísia e está presente em vários domínios distintos. Por conseguinte, a delegação da UE tem um papel significativo ao nível da comunidade de doadores. Facilita ativamente a coordenação dos doadores, que se reúnem pelo menos mensalmente e discutem em pormenor o planeamento dos programas, bem como eventuais problemas surgidos durante a sua execução.

### 28

O SEAE e a Comissão trabalharam em estreita colaboração com os Estados-Membros, através de consultas regulares e do intercâmbio frequente de informações relevantes em cada fase do ciclo do programa, em especial, no contexto do Comité do IEV. No entanto, esta colaboração não abrangia a programação conjunta com os Estados-Membros, recomendada pelo Regulamento IEV<sup>26</sup>. O SEAE e a Comissão têm mantido discussões com os Estados-Membros da UE ao longo dos últimos quatro anos, com vista à realização progressiva da programação conjunta na Tunísia.

23 Conselho, Parlamento Europeu e Comissão, (2006/C 46/01), Declaração conjunta do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho, do Parlamento Europeu e da Comissão sobre a política de desenvolvimento da União Europeia: «O Consenso Europeu».

24 OCDE, Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento, 2005 (<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>).

25 Alemanha, Espanha, França, Itália, Países Baixos e Áustria.

26 Artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 232/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014, que cria um instrumento europeu de vizinhança (JO L 77 de 15.3.2014, p. 27).

**As ações da UE ajudaram consideravelmente a Tunísia, mas verificaram-se insuficiências na execução dos programas por parte da Comissão**

**29**

Na presente secção, o Tribunal examina até que ponto a Comissão executou bem os seus programas de ajuda bilateral ao desenvolvimento. São analisados quatro tipos de programas: a) quatro programas de apoio orçamental geral, b) três programas de apoio orçamental setorial, c) o empréstimo de AMF e d) 14 projetos. O Tribunal avaliou a sua conceção e execução, bem como as realizações produzidas.

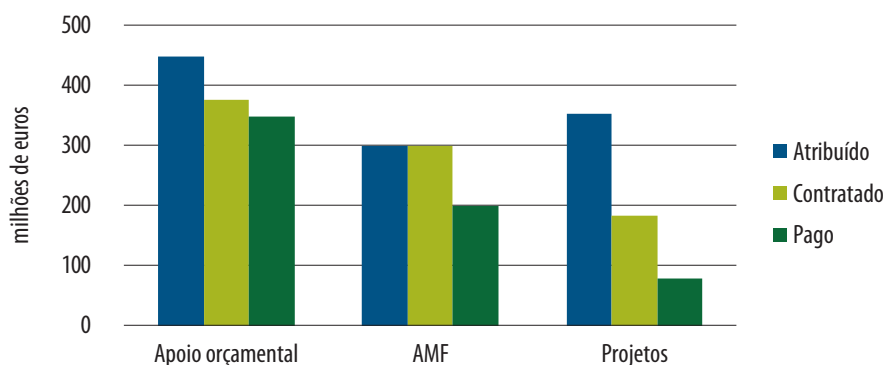
**O apoio orçamental geral foi desembolsado rapidamente, mas a condicionalidade aplicável era demasiado flexível**

**30**

Os programas PAR (ver ponto 20) representaram aproximadamente 56% das autorizações no âmbito do IEVP e do IEV. Estes programas permitiram canalizar fundos substanciais para a Tunísia de forma relativamente rápida. Em geral, decorreu entre um a dois anos desde a sua conceção até ao desembolso da maior parte dos montantes contratados. Assim, no final de 2015, os programas PAR tinham pago 78% dos montantes autorizados para o período de 2011-2015, enquanto os valores relativos ao empréstimo de AMF e aos projetos foram de 67% e 22%, respetivamente. No final de 2015, apenas 60% das dotações disponíveis para os projetos tinham sido objeto de contratos, enquanto a taxa correspondente das dotações para o apoio orçamental e a assistência macrofinanceira era de 85% e 100%, respetivamente (ver **gráfico 4**).

Gráfico 4

**Montantes atribuídos, contratados e pagos por tipo de assistência (em 31.12.2015, período de 2011-2015)**



Fonte: Base de dados CRIS.

### 31

Esta assistência da UE foi concebida para canalizar montantes substanciais a fim de apoiar a frágil economia, promover a coesão social e incentivar a Tunísia a «lançar-se [num] processo de reformas através de uma Parceria para a democracia e a prosperidade partilhada»<sup>27</sup>. Os pagamentos correspondentes durante o período de 2011-2015 foram de aproximadamente 350 milhões de euros.

### 32

O primeiro programa PAR foi planeado e executado conjuntamente com o Banco Mundial, o BAD e a AFD<sup>28</sup> e o segundo com o Banco Mundial e o BAD. O orçamento global do PAR 1 elevou-se a mil milhões de euros em empréstimos e subvenções (dos quais 100 milhões de euros de contribuição da UE). O orçamento global do PAR 2 foi de 720 milhões de euros sob a forma de empréstimos e subvenções, para os quais a UE contribuiu com 68 milhões de euros. O planeamento e a execução em conjunto destes programas aumentaram a capacidade dos doadores no país parceiro para aplicar reformas. Assegurou também que não havia uma duplicação de esforços entre os doadores. Os posteriores PAR 3 e 4 foram financiados apenas pela UE.

### **A condicionalidade aplicável ao desembolso era demasiado flexível**

### 33

A contribuição da UE para os programas PAR assumiu a forma de apoio orçamental geral. A partir de 2013 passou a ser incluída na categoria de «contratos de consolidação do Estado». Trata-se da forma mais flexível de apoio orçamental e destina-se a países em situações de fragilidade ou em transição. As condições de desembolso ao abrigo desta forma de apoio orçamental são mais flexíveis, dado que, por exemplo, não é necessária a condição de elegibilidade de os países parceiros terem um plano de desenvolvimento nacional fiável e credível, desde que os respetivos governos se comprometam a elaborá-lo. De acordo com o Guia do apoio orçamental da Comissão, os contratos de consolidação do Estado não deverão durar mais de um ou dois anos. No que se refere à Tunísia, esta forma de apoio orçamental já foi concedida por três anos (PAR 3 e 4), mas será utilizada novamente no PAR mais recente (PAR 5) por um período de mais três anos.

27 COM(2011) 200 final.

28 A contribuição dos três doadores assumiu a forma de empréstimos.

34

Os programas PAR funcionam através do pagamento de uma ou duas parcelas durante um período máximo de dois anos. Em conformidade com as melhores práticas aplicáveis aos programas de apoio orçamental, a Comissão começa por estabelecer um programa de reformas com o país parceiro. Com base nesse programa, a Comissão decide as condições de pagamento, assina o acordo de financiamento e concede ao país parceiro um período para executar estas reformas e, por conseguinte, satisfazer as condições de pagamento. No entanto, no caso dos programas PAR, as condições foram substancialmente preenchidas antes do acordo de financiamento, logo durante a fase de planeamento. Este *modus operandi* foi sistematicamente utilizado pela Comissão para acelerar o pagamento da primeira parcela dos programas PAR. Assim, o pagamento da primeira parcela do PAR 1 foi efetuado dois meses após a assinatura do acordo de financiamento; no caso do PAR 2 e do PAR 3 o período foi de apenas duas semanas (ver **quadro 2**).

Quadro 2

Execução dos programas PAR

Programas PAR				Velocidade de execução				
Programa	Ano da decisão	Afetados	Pagos	Data da assinatura da Convenção de Financiamento	Data de pagamento (1ª parcela)	Data de pagamento (2ª parcela)	Intervalo de tempo entre a Convenção de Financiamento e o 1.º pagamento	Intervalo de tempo entre a Convenção de Financiamento e o 2.º pagamento
PAR 1	2011	100 000 000	99 424 813	28.9.11	2.12.11	17.12.12	64	439
PAR 2	2012	68 000 000	65 415 314	4.12.12	17.12.12	NA	13	NA
PAR 3	2013	110 000 000	110 000 000	6.12.13	20.12.13	4.12.14	14	358
PAR 4	2014	100 000 000	75 000 000	8.7.15	8.12.15	Pendente	150	Pendente

Fonte: Base de dados CRIS (outubro de 2016).

35

Num determinado caso (PAR 1), as medidas relativas à segunda parcela não foram definidas aquando da celebração do contrato, mas um ano mais tarde. As medidas necessárias para cumprir as condições de desembolso de todas as parcelas dos programas devem ser acordadas no momento da assinatura da convenção de financiamento, a fim de dar tempo suficiente ao país parceiro para aplicar as reformas.



### 36

Dado que os fundos adicionais «mais por mais» constituíam quase um terço do orçamento dos programas, o Tribunal examinou se foram utilizados para definir novas condições e dar origem a novas medidas por parte das autoridades tunisinas. Apenas no caso do PAR 3, foi adicionada uma parcela variável com três condições específicas para os fundos suplementares. Estes fundos foram determinados no final do planeamento de um programa (ver **caixa 2**) e, embora esse facto tenha certamente sido um fator de complexidade, não impediu a criação de condições e medidas.

#### Caixa 2

### Procedimento para atribuir os fundos adicionais «mais por mais»

Etapas do procedimento:

- Em dezembro do ano N, a delegação da UE elabora o primeiro projeto do relatório intercalar;
- Em março do ano N +1, o SEAE e a Comissão apresentam uma nota conjunta sobre os progressos realizados em todos os países vizinhos;
- Em junho do ano N +1, é tomada uma decisão (aprovada pelo Comité do IEV). Os fundos têm de ser atribuídos a programas específicos até ao final do ano N+1.

### 37

Os desembolsos dos PAR estavam sujeitos à realização de um grande número de medidas específicas. Em média, cada um dos quatro programas examinados incluía 27 medidas específicas. Estas abrangiam muitos domínios vastos, nomeadamente: a) transparência, participação democrática, justiça e luta contra a corrupção, b) finanças públicas, c) disparidades regionais, d) desemprego e inclusão social, e) microfinanciamento e f) crescimento económico. O grande número de domínios abrangidos dificulta um diálogo político bem orientado com o país parceiro.

### 38

A Comissão tomou decisões de pagamento depois de avaliar o progresso global e o compromisso do Governo relativamente a um plano de desenvolvimento nacional, em vez da conclusão de cada medida exigida às autoridades tunisinas. Na prática, este procedimento significou que a Comissão avaliou os progressos globais como sendo satisfatórios, apesar de algumas medidas não terem sido adotadas. Esta abordagem reduziu o incentivo para o parceiro tomar as medidas previstas na convenção de financiamento e diminuiu a pressão que a Comissão poderia exercer sobre as autoridades tunisinas para que estas aplicassem as tão necessárias reformas.

### 39

A Comissão concentrou-se em realizações, em vez de resultados a longo prazo, devido à instabilidade política no país. A maior parte das medidas dos programas PAR foram concebidas para poderem ser realizadas num curto espaço de tempo e, muitas vezes, assumiram a forma de um «decreto X que deverá ser adotado pelo governo» ou algo similar. No entanto, um decreto pode ser adotado pelo Governo, mas não ser rápida e corretamente aplicado pela administração. Com efeito, a aplicação de algumas reformas estruturais continua a ser insatisfatória ou lenta, mesmo nos domínios em que o Governo da Tunísia tomou algumas medidas.

### Atraso na avaliação da gestão das finanças públicas

### 40

Não foi efetuada qualquer avaliação global dos programas PAR. Tendo em conta a dimensão e a complexidade destes programas, uma avaliação global poderia ter fornecido informações úteis sobre o progresso das reformas e ter indicado insuficiências na abordagem.

### 41

A Comissão utilizou várias avaliações de aspetos específicos da governação, que foram realizadas por diferentes organizações internacionais. No entanto, essas avaliações não se destinavam a substituir a PEFA, que constitui uma avaliação global da gestão das finanças públicas muito exaustiva e amplamente respeitada. Embora o Guia do apoio orçamental da Comissão recomende uma avaliação PEFA de quatro em quatro anos, a última foi realizada em 2010. Foi autorizada uma nova avaliação em 2014, a cofinanciar pela UE, pelo Banco Mundial e pelo BAD. Contudo, registaram-se grandes atrasos na contratação de um perito e na discussão do projeto de relatório com as autoridades tunisinas. Prevê-se que a nova avaliação PEFA fique concluída em março de 2017.

### 42

A avaliação PEFA era necessária não só para dar garantias sobre todos os aspetos relacionados com a gestão das finanças públicas, mas também como um indicador de possíveis insuficiências, que poderiam ter de ser colmatadas com urgência. Por estas razões, e tendo em conta os montantes muito significativos de apoio orçamental pagos ao Tesouro nacional, não é satisfatório que esta avaliação não tenha sido disponibilizada no prazo especificado no Guia.

### Ritmo lento da reforma

#### 43

Em termos globais, foram realizados alguns progressos nos domínios abrangidos pelos programas, mas o ritmo das reformas foi lento.

- a) no que se refere à transparência e à participação, registaram-se progressos em matéria de acesso às informações administrativas, direitos de associação, transparência do orçamento e publicação dos relatórios do Tribunal de Contas da Tunísia. Porém, o acesso às informações administrativas relacionadas com o governo e as entidades públicas constitui um desafio constante;
- b) quanto à participação da sociedade civil, a criação de organizações não governamentais (ONG) foi facilitada, mas continua a ser um processo moroso. Embora o quadro jurídico determine que uma nova ONG pode ser criada em apenas algumas semanas, na prática, decorre um período de seis meses a um ano devido a entraves administrativos;
- c) no que se refere à gestão das finanças públicas, é necessária a adoção de um plano de desenvolvimento nacional e de uma lei orgânica do orçamento para melhorar a execução orçamental. A aplicação de reformas sobre as parcerias público-privadas e a contratação pública tem sido lenta. Foi adotada uma nova lei sobre contratação pública que respeita as normas internacionais e está em curso um plano de ação para substituir os complexos procedimentos. O aumento da transparência, da prestação de contas e da eficácia das auditorias externa e interna continua a constituir um grande desafio;
- d) quanto às disparidades regionais, as medidas tomadas no âmbito dos programas PAR melhoraram as receitas dos municípios. No entanto, tendo em conta as fragilidades estruturais, ou seja, as reduzidas atividades económicas e a falta de impostos locais, a maioria dos municípios enfrenta dificuldades financeiras que só podem ser resolvidas através de uma vasta reestruturação das suas finanças, eventualmente no âmbito do processo de descentralização, previsto para o início de 2017;
- e) no que se refere à inclusão social, o Governo tem vindo a reforçar a rede de segurança social através do aumento do montante das dotações mensais e do número de beneficiários. No entanto, não melhorou a orientação dos potenciais beneficiários, que devem aguardar o desenvolvimento de um registo unificado para os agregados familiares<sup>29</sup>;

29 Comissão Europeia, Nota de Informação ao Parlamento Europeu e ao Conselho, AMF concedida à República da Tunísia, pagamento da segunda parcela, 26.11.2015.

- f) no que respeita ao microfinanciamento, embora exista um quadro regulamentar em conformidade com as normas internacionais, o acesso a este tipo de financiamento é ainda limitado. A melhoria do quadro regulamentar e de supervisão, a eliminação dos limites máximos aplicáveis às taxas de empréstimo, bem como normas de contabilidade adequadas poderão ajudar neste domínio<sup>30</sup>. É importante notar que a Comissão está a executar um projeto tendo em vista apoiar o desenvolvimento do microfinanciamento nas zonas menos desenvolvidas do país;
- g) para estimular o crescimento económico, foi elaborado um novo código de investimento em conformidade com o objetivo de proteger o acesso ao mercado, reduzir as restrições ao investimento e racionalizar as isenções, mas ainda não foi aprovado pelo Parlamento.

### 44

O FMI registou atrasos na execução das reformas exigidas pelo seu próprio programa para 2013-2015. Na sua avaliação<sup>31</sup>, o FMI refere que apenas cerca de 60% dos 46 parâmetros de referência estruturais criados no âmbito do programa foram cumpridos. Declarou ainda que o empenho das autoridades e de um vasto leque de partes interessadas na agenda das reformas é essencial para evitar retrocessos na execução do programa.

### O empréstimo de AMF forneceu um acesso valioso ao financiamento, apesar de atrasos e de uma fraca taxa de desembolso

### 45

Em agosto de 2013 o Governo tunisino solicitou à UE um empréstimo de AMF. À data, a Tunísia tinha uma importante e urgente necessidade de financiamento externo. Esta ajuda, de caráter urgente, demorou 21 meses a ser concedida, desde o pedido inicial até ao primeiro pagamento (ver **quadro 3**). O Parlamento e o Conselho declararam que a UE deveria ser capaz de acelerar a disponibilização de assistência macrofinanceira quando as circunstâncias requererem medidas imediatas<sup>32</sup>. No entanto, uma grande parte do atraso pode ser considerada fora do controlo da UE, como o tempo que a Tunísia demorou a ratificar o memorando de entendimento da operação de AMF. Contudo, no contexto de um pedido de financiamento urgente, a realização deste empréstimo a nível da UE demorou ainda um tempo considerável.

30 FMI, Tunísia, 2015, artigo IV «Consultation», sexta revisão no âmbito do acordo *stand-by*, e pedido de reprogramação, outubro de 2015.

31 FMI, *Request for an Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility* (Pedido de um acordo alargado ao abrigo do Mecanismo de Financiamento Alargado), Anexo I. 2013-2015, *SBA-Context, Design, and Outcomes* (Acordo *stand-by* – contexto, conceção e realizações), junho de 2016.

32 Decisão n.º 778/2013/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de agosto de 2013, que concede assistência macrofinanceira adicional à Geórgia (JO L 218 de 14.8.2013, p. 15).

## Calendário da assistência macrofinanceira

Data	Ação	Meses decorridos desde o pedido de programa
Agosto de 2013	Pedido da Tunísia	start
Dezembro de 2013	Proposta da Comissão	4
Maio de 2014	Aprovação pelo Conselho e pelo Parlamento	9
Julho de 2014	Comité AMF	11
Agosto de 2014	Memorando de entendimento assinado pela Tunísia	12
Março de 2015	Ratificado pelo Parlamento da Tunísia	19
Maio de 2015	1ª parcela desembolsada	21
Dezembro de 2015	2ª parcela desembolsada	28
Outubro de 2016	3ª parcela pendente	38

Fonte: Comissão Europeia.

## 46

A UE aprovou um empréstimo de 300 milhões de euros repartidos por três parcelas. A Comissão financiou o empréstimo, através de empréstimos concedidos por instituições financeiras. As condições aplicáveis ao reembolso e aos juros para a Tunísia eram idênticas às condições que a Comissão obteve das instituições financeiras. Até ao momento, as taxas de juro têm sido baixas, situando-se entre 0,498% e 1,125%. O risco de reembolso do empréstimo de AMF foi coberto pelo Fundo de Garantia relativo às ações externas, que é financiado pelo orçamento da UE.

## 47

Para além do acesso ao financiamento a taxas de juro baixas, o empréstimo de AMF previa reformas específicas através de condições de desembolso estipuladas no acordo de empréstimo. O empréstimo foi concebido em coordenação com o FMI, sendo a principal condição de desembolso a execução satisfatória do programa do FMI<sup>33</sup>. Além disso, incluía nove condições (semelhantes às condições do programa de apoio orçamental, PAO): quatro condições para o segundo desembolso e cinco para o terceiro. A Comissão garantiu que o empréstimo foi bem coordenado com os programas PAR e com a assistência técnica prestada pela UE e pelos outros doadores. O programa de AMF fornecia o tão necessário financiamento a custos reduzidos. Através da definição de um número limitado de condições e do acompanhamento da sua aplicação, o programa tem conseguido incentivar a adoção de reformas adicionais. A Comissão prepara-se para conceder um empréstimo adicional de 500 milhões de euros, tendo salientado neste contexto que: «De um modo geral, a evolução das reformas continua a ser limitada, em parte devido à delicada transição política, ainda que a recente dinâmica positiva seja encorajadora e o governo se mantenha empenhado em prosseguir um processo de reformas positivo»<sup>34</sup>.

33 O acordo *stand-by* (2013-2015).

34 COM(2016) 67 final, de 12 de fevereiro de 2016, «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que concede assistência macrofinanceira adicional à Tunísia».

### Os programas de apoio orçamental setorial eram relevantes, mas careciam de uma estratégia credível

#### Falta de estratégias credíveis e de condições sólidas

#### 48

Os programas de apoio orçamental setorial foram relevantes, na medida em que deram resposta a algumas das necessidades do país parceiro. No entanto, dois dos três programas auditados referentes ao setor da água e ao apoio aos municípios não se baseavam numa estratégia credível para qualquer destes setores. Ainda que alguns planos e estudos estivessem disponíveis, não existia um plano global pormenorizado que indicasse as prioridades e a forma como estas deveriam ser abordadas.

#### 49

Atualmente, a Tunísia beneficia de contratos de consolidação do Estado, sobretudo porque não dispõe de um plano global de desenvolvimento nacional que inclua as estratégias setoriais, e também de fundos oriundos de programas de apoio orçamental setorial. Esta prática não segue as boas práticas indicadas no Guia da Comissão.

#### 50

Foram detetados problemas com a conceção das condições. A **caixa 3** ilustra as principais insuficiências:

- a) os valores de referência das condições não eram conhecidos no momento da assinatura do programa;
- b) certas condições não eram adequadas;
- c) determinados critérios de elegibilidade não estavam cumpridos no momento da assinatura da convenção de financiamento.

**Casos de insuficiências detetadas na conceção de programas de apoio orçamental setorial**

- a) O programa BS 6 (água) definia alguns indicadores e os critérios de desempenho relevantes, sem ter definido os valores de referência para estes indicadores. Por exemplo, uma condição de pagamento da parcela variável no montante de 5 milhões de euros era o aumento do número de contadores volumétricos de poços profundos em 300 no primeiro ano, 700 no segundo ano e 1 200 no terceiro ano. No entanto, à data do acordo, não era claro para a Comissão o número de poços que estavam ou não equipados com contadores volumétricos e, por conseguinte, não se conhecia a dimensão do problema ao qual a referida condição dava resposta. Também não foi ainda cumprida uma outra condição de pagamento da parcela variável do apoio orçamental, relacionada com a cobrança de taxas pelo Estado referentes à bombagem de água subterrânea.
- b) No caso do BS 6, o programa definia condições que eram fáceis de cumprir. Por exemplo, uma condição de pagamento da parcela variável, para fundos no montante de 2,5 milhões de euros, era o aumento do pessoal técnico de um determinado serviço em 5 pessoas no primeiro ano, 10 no segundo ano e 25 no terceiro ano. Neste caso, a condição de pagamento não se baseou numa análise adequada das necessidades de pessoal. Verificou-se igualmente uma situação inversa em que outras condições eram demasiado difíceis de cumprir, o que atrasou a execução global dos programas.
- c) No caso dos programas BS 5 e BS 6, nem todos os critérios de elegibilidade tinham sido respeitados à data da assinatura da convenção de financiamento. A convenção de financiamento do BS 5 estipulava que apenas a segunda e terceira parcelas estavam abrangidas pelas condições gerais de pagamento (critérios de elegibilidade). Assim, não foram aplicados critérios de elegibilidade à primeira parcela de 9 milhões de euros, que foi paga apenas com base na assinatura do contrato de apoio orçamental. No que se refere ao BS 6, apesar de uma das condições de elegibilidade ter sido apenas parcialmente cumprida, mesmo assim a convenção de financiamento foi assinada. Segundo o Guia do apoio orçamental, a eventual utilização do apoio orçamental setorial como modalidade depende do resultado da avaliação dos critérios de elegibilidade.

**51**

A Comissão determinou a elegibilidade para pagamento num programa (BS 7) com base na sua avaliação de que, **globalmente**, foram realizados «progressos satisfatórios» na matriz das condições de pagamento. Esta prática reduz o incentivo para o parceiro de aplicar todas as medidas individuais (ver ponto 38). Coloca igualmente a questão de saber por que razão se fixaram determinadas condições de pagamento se não iam ser aplicadas.

**Atrasos na execução do programa****52**

Em dois dos três programas auditados, verificaram-se atrasos importantes na respetiva execução. Num caso (BS 5), o período de execução teve um prolongamento de 70% em relação ao calendário inicialmente previsto (passando de 60 para 102 meses através de quatro alterações consecutivas) e num outro caso (BS 6) de 33% (um período adicional de 24 meses). Os atrasos deveram-se quer ao ambiente de execução do programa (ou seja, a instabilidade política e a resistência institucional à mudança) quer a insuficiências na sua conceção (ver ponto 50).

### 53

Foram concebidos projetos de assistência técnica, em paralelo com o principal programa de apoio orçamental setorial, a fim de ajudar a administração a aplicar o programa de reformas acordado. No entanto, em dois casos (BS 5 e BS 6), verificaram-se atrasos na adjudicação dos projetos de assistência técnica e num outro (BS 7) faltava assistência técnica diretamente relacionada com a execução das medidas previstas no programa.

### 54

Em vários casos, o impacto dos programas foi substancialmente reduzido devido à lentidão das reformas necessárias. Por exemplo, no que se refere ao BS 5 (decisão de 2007), um importante resultado esperado do programa era a reforma do orçamento anual. Esperava-se que esta reforma progredisse consideravelmente na sequência da elaboração de uma lei. No entanto, a sua adoção pelo Parlamento ainda está pendente e, após a adoção da referida lei, serão necessários mais cinco anos para aplicar plenamente esta reforma.

### **Os projetos deram resposta a questões relevantes, mas registaram-se atrasos e insuficiências de conceção**

#### **Algumas insuficiências de conceção dificultaram a avaliação do desempenho do projeto**

### 55

Metade dos projetos da amostra do Tribunal<sup>35</sup> apresentava uma ou mais das seguintes insuficiências relacionadas com a sua conceção (ver exemplos na **caixa 4**):

- a) falta de objetivos do projeto específicos, pertinentes e mensuráveis;
- b) ausência de indicadores, o que impediu medir devidamente o desempenho, assegurar o acompanhamento das atividades e aplicar medidas corretivas oportunas;
- c) falta de indicadores de base, o que limitou a comparação entre a situação antes e depois da ação.

35 Nomeadamente, os projetos PJ 7, 8, 10, 11, 12, 13 e 14.



## Caixa 4

**Casos de insuficiências de conceção nos projetos examinados**

- a) O projeto PJ 12 era um projeto de assistência técnica destinado a reforçar a capacidade institucional da Ordem dos Advogados. Tratava-se de uma formulação vaga para um objetivo específico, cuja concretização teria de ser avaliada numa fase posterior. O contrato especificava indicadores como o número de violações dos direitos humanos e a duração média dos processos civis e penais. Contudo, estes indicadores estavam apenas marginal e indiretamente relacionados com o projeto e não eram os valores de referência mais adequados para avaliar a realização do objetivo do projeto.
- b) O projeto PJ 14 foi concebido para apoiar a transição democrática na Tunísia. Visava estabelecer boas práticas, reforçar a capacidade dos deputados ao Parlamento e melhorar a capacidade administrativa deste. Embora o contrato fornecesse uma descrição das principais atividades, não existiam indicadores que permitissem medir o desempenho e avaliar o valor acrescentado do projeto.
- c) O projeto PJ 13 tinha por objetivo apoiar a sociedade civil na Tunísia. Os objetivos e os indicadores eram vagos e traduziam-se em várias atividades, em vez de indicadores específicos. Além disso, a ausência de indicadores que apresentassem a situação da sociedade civil antes e após a ação dificultava a avaliação do valor acrescentado do projeto.

**56**

Em quatro<sup>36</sup> dos catorze projetos examinados alguns elementos fundamentais não estavam incluídos nos contratos (ver **caixa 5**) e o nível de pormenor nos orçamentos não era suficiente para avaliar adequadamente se os custos eram razoáveis e, por conseguinte, facilitar uma avaliação da eficiência.

36 Nomeadamente, os projetos PJ 6, 7, 8 e 10.

## Caixa 5

**Exemplo de um projeto com requisitos insuficientes no contrato**

No que respeita ao projeto PJ 10, o contrato foi assinado com base numa descrição muito genérica e em estimativas preliminares das obras. As grandes obras no Tribunal de Nabeul foram uma das realizações concretas do projeto. Inicialmente, os procedimentos (estudo preliminar, conceção, estudo técnico, dossier de aplicação, especificações e processo de concurso) abrangiam a renovação de todo o Tribunal. No entanto, apenas um dos três lotes do concurso foi executado pelo beneficiário, uma vez que o orçamento do projeto não era suficiente para financiar a totalidade dos três lotes. Os dois lotes restantes (cerca de 30% do orçamento global) deverão ser executados mais tarde pelas autoridades tunisinas. Neste caso, a inexistência de uma descrição pormenorizada do âmbito no contrato não permitiu efetuar uma avaliação adequada da eficiência e eficácia do projeto.

57

No que se refere aos dois projetos que foram contratados com um intermediário<sup>37</sup>, a Comissão comprometeu-se a pagar a esse intermediário aproximadamente 1,2 milhões de euros por encargos administrativos. Os documentos de planeamento não incluíam uma análise do valor acrescentado resultante do recurso a um intermediário em vez de uma contratação direta com o beneficiário final<sup>38</sup>.

Atrasos substanciais na execução dos projetos

58

O período de execução dos projetos foi consideravelmente alargado em dez dos catorze projetos da amostra (ver **quadro 4**). Em seis casos<sup>39</sup>, o período de execução foi prolongado por mais de 50% do período de execução acordado. Os atrasos na execução deveram-se, em grande medida, ao facto de o tempo necessário para alcançar determinados resultados ter sido inicialmente subestimado. Na maioria dos casos, o prolongamento dos prazos provocou o aumento de determinadas categorias de custos, como custos de pessoal, que têm de ser financiadas a partir da contribuição fixa da Comissão<sup>40</sup>. Desse modo, o financiamento disponível para as atividades principais do projeto será menor. Uma vez que estes contratos foram assinados após 2011, a Comissão estava ciente da difícil situação do país, contudo não adaptou os prazos nem a escala dos projetos em conformidade.

- 37 Os projetos PJ 7 e 8, com um orçamento cumulativo de 41 milhões de euros, destinados a reduzir as desigualdades sociais e as disparidades regionais em zonas urbanas e suburbanas através da construção de infraestruturas que melhoraram a qualidade de vida, a criação de empregos e o acesso ao microfinanciamento.
- 38 Como fez o BEI no contexto da mesma ação.
- 39 Nomeadamente, os projetos PJ 1, 2, 6, 8, 12 e 14.
- 40 Tribunal de Contas Europeu, Relatório Especial n.º 3/2011, «Eficiência e eficácia das contribuições da UE canalizadas através de organizações das Nações Unidas em países afetados por conflitos» (<http://eca.europa.eu>).

Quadro 4

Prolongamento dos períodos de execução dos projetos

(em meses)

Projeto	Ano do contrato	Duração original	Duração		Prolongamento da duração
			1ª alteração	2ª alteração	
PJ1	2011	23	46	52,5	29,5
PJ2	2011	23	46		23
PJ3	2012	8			0
PJ4	2012	8			0
PJ5	2015	60			Período inicial contratado ainda em curso
PJ6	2012	36	56		20
PJ7	2012	48			0
PJ8	2013	42	69		27
PJ9	2013	36	48		12
PJ10	2013	43	53		10
PJ11	2011	30	34		4
PJ12	2011	18	24,5	34,5	16,5
PJ13	2013	36	42		6
PJ14	2012	32	39	51	19

Fonte: Base de dados CRIS.

### 59

No caso de três dos projetos examinados<sup>41</sup>, o Tribunal verificou que o impacto e a sustentabilidade dos resultados alcançados até à data não foram salvaguardados por uma estratégia de saída adequada. Nesses casos, os projetos criaram principalmente postos de trabalho temporários, mas são necessários mais fundos e medidas políticas para garantir a sua continuação. Uma vez que o homólogo tunisino não dispunha de fundos suficientes nem da capacidade para manter a infraestrutura produzida pelos projetos, a sustentabilidade dependerá da disponibilidade de novos apoios por parte dos doadores.

### 60

O impacto de quatro projetos<sup>42</sup> foi substancialmente dificultado pela lentidão das reformas necessárias. Por exemplo, em 2012, foram gastos cerca de 2,5 milhões de euros para fornecer às instituições tunisinas equipamento especial para testar a conformidade de produtos eletrónicos com as regras da UE. No entanto, a utilidade deste equipamento foi limitada, uma vez que a Tunísia não adotou ainda as normas relevantes da UE, como previsto pelo Acordo sobre a Avaliação da Conformidade e a Aceitação de Produtos Industriais.

### 61

Embora dois fatores, a saber, insuficiências de conceção e lentidão na execução dos projetos, tenham dificultado a avaliação dos projetos, em geral estes abordaram as necessidades reais do país e contribuíram para alguns progressos importantes em domínios relevantes. Por exemplo, os projetos de apoio às pequenas e médias indústrias prestaram apoio útil a 700 empresas. Dois outros projetos contribuíram significativamente para a reabilitação de zonas urbanas desfavorecidas e o projeto relativo ao Parlamento melhorou a sua infraestrutura e reforçou a cooperação com o Parlamento Europeu.

41 Nomeadamente, os projetos PJ 6, 7 e 8.

42 Nomeadamente, os projetos PJ 3, 4, 11 e 12.

## 62

O financiamento da UE deu um importante contributo para a transição democrática e a estabilidade económica da Tunísia. O Tribunal conclui que no período que se seguiu à revolução de 2011, os fundos da UE foram, de um modo geral, bem aplicados. Foram disponibilizados fundos adicionais para enfrentar os novos desafios e a Comissão trabalhou em estreita colaboração com os outros doadores para organizar a distribuição dos fundos. No entanto, verificaram-se algumas insuficiências na gestão da assistência pela UE.

## 63

Embora se tenham registado progressos, estes têm sido lentos, devido principalmente a um conjunto de fatores que incluiu muitas mudanças de governo e a inexistência de um plano global de desenvolvimento nacional. A falta desse plano das autoridades tunisinas complicou consideravelmente o processo de orientar devidamente a assistência da Comissão (ver ponto 23).

## 64

Em geral, a abordagem da Comissão foi muito ambiciosa, procurando dar resposta a demasiadas prioridades. O vasto leque de questões abordadas e de atividades realizadas através do apoio orçamental, de projetos e do empréstimo de AMF, é contrário à política da Comissão de concentrar a sua ajuda num pequeno número de domínios e de atividades essenciais (ver pontos 24-25).

## 65

Registou-se uma boa coordenação com os outros doadores numa vasta gama de atividades, embora não se tenha concretizado a programação conjunta com os Estados-Membros (ver pontos 26-28).

### **Recomendação 1 - Reforçar a programação e a orientação da assistência da UE**

---

O SEAE e a Comissão devem:

- a) utilizar o diálogo político e estratégico para assegurar que as autoridades tunisinas adotam um plano de desenvolvimento nacional abrangente;
- b) para o próximo período de planeamento, desenvolver um número limitado de prioridades específicas e reduzir o número de ações a fim de aumentar a orientação e o impacto potencial da assistência da UE;
- c) garantir a realização da programação conjunta com os Estados-Membros, a fim de melhorar a orientação e a coordenação da ajuda.

## Conclusões e recomendações

### 66

A assistência foi prestada através de várias modalidades de ajuda, incluindo principalmente o apoio orçamental geral (contratos de consolidação do Estado), o apoio orçamental setorial (contratos de reforma setorial), um empréstimo de AMF e projetos. A Tunísia beneficiou também significativamente da iniciativa «mais por mais», que aumentou substancialmente os fundos disponíveis para o apoio orçamental geral (ver pontos 30-31).

### 67

O apoio orçamental geral foi prestado através dos programas PAR, que também foram substancialmente financiados por empréstimos do Banco Mundial e do FMI, nos primeiros anos. Este tipo de apoio ajudou o governo a planear o programa de reformas e, incluído na categoria de contratos de consolidação do Estado, permitiu uma maior flexibilidade do que as formas tradicionais de apoio orçamental. No entanto, está concebido para ser uma abordagem a curto prazo, de um a dois anos, e não uma solução a longo prazo (ver pontos 32-33).

### 68

Quando os acordos de financiamento dos programas de apoio orçamental foram assinados algumas das suas condições já tinham sido cumpridas, ou foram-no pouco tempo depois. Este facto reduziu consideravelmente o incentivo que o apoio poderia constituir. A aplicação de numerosas medidas, exigidas pelas convenções de financiamento, foi avaliada como um todo, pelo que os pagamentos foram efetuados mesmo quando algumas das medidas pertinentes não foram realizadas (ver pontos 34-39).

### 69

A atribuição de fundos «mais por mais» foi decidida numa fase muito tardia, o que dificultou o planeamento da melhor utilização desta assistência. No que diz respeito ao impacto adicional que se pretende obter com as transferências substanciais de fundos «mais por mais», este não era claramente visível (ver ponto 36).

### 70

A PEFA fornece uma avaliação abrangente e internacionalmente reconhecida da gestão das finanças públicas de um país. Segundo o Guia do apoio orçamental da Comissão, essa avaliação deve ser realizada de quatro em quatro anos. Tendo em conta os elevados montantes pagos sob a forma de apoio orçamental, bem como a importância da PEFA como ferramenta de acompanhamento e planeamento, não é satisfatório que esta avaliação não tenha sido realizada desde 2010. Prevê-se que a nova avaliação PEFA fique concluída em março de 2017 (ver pontos 40-42).

### Recomendação 2 - Reforçar a execução de programas de apoio orçamental da UE

---

A Comissão deve:

- a) em relação aos futuros programas de apoio orçamental, reduzir o número de medidas necessárias para cumprir as condições associadas ao apoio orçamental e assegurar que essas medidas são significativas. Para incentivar as autoridades tunisinas a realizarem progressos significativos a nível das suas reformas, a Comissão deverá condicionar os desembolsos à realização satisfatória das medidas individuais e dos indicadores de desempenho, e não aos progressos a nível global;
- b) procurar garantir que a PEFA, tendo em conta a sua importância como ferramenta de planeamento e controlo, seja realizada no mínimo de quatro em quatro anos.

## 71

Foram necessários quase dois anos para organizar o empréstimo de AMF, no montante de 300 milhões de euros, de que as autoridades tunisinas necessitavam urgentemente. Embora parte do atraso não seja atribuível à UE, foram ainda necessários mais de 11 meses para tratar o empréstimo a nível institucional da UE (ver pontos 45-47).

### Recomendação 3 - Apresentar propostas para acelerar o processo de aprovação da AMF

---

A Comissão deve explorar com os legisladores as opções disponíveis para acelerar os procedimentos de aprovação de posteriores programas de AMF, em especial, para o financiamento de emergência.

## 72

O apoio orçamental setorial foi pago numa escala muito menor do que o apoio orçamental geral. Dois dos três programas examinados não apresentavam uma estratégia setorial credível. O impacto dos programas foi prejudicado por atrasos e por uma lentidão geral na aplicação das reformas necessárias (ver pontos 48-54).

### 73

Foram realizados alguns projetos importantes, mas com muitos atrasos. Na ausência de objetivos e de indicadores claros, era difícil avaliar os progressos registados em muitos destes. Em muitos casos, os projetos eram demasiado ambiciosos e o respetivo calendário demasiado otimista, o que ocasionou um aumento das despesas gerais (ver pontos 55-61).

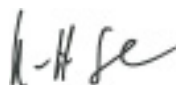
#### **Recomendação 4 - Melhorar o planeamento dos projetos**

---

Ao planear futuros projetos na Tunísia, a Comissão deve estabelecer objetivos claros e indicadores realistas para as circunstâncias específicas do projeto em causa.

O presente relatório foi adotado pela Câmara III, presidida por Karel PINXTEN, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 14 de fevereiro de 2017.

*Pelo Tribunal de Contas*



Klaus-Heiner LEHNE  
*Presidente*

## Lista de Programas de Apoio Orçamental e Assistência Macrofinanceira

(euros)

Número	N.º da decisão	Ano da decisão	Modalidade	Título	Montante atribuído	Montante contratado	Montante pago
MFA	NA	2013	AMF	AMF	300 000 000	300 000 000	200 000 000
BS1	23143 e 23279	2011	PAO	<i>Programme d'Appui à la Relance e Apoio à Parceria, às Reformas e ao Crescimento Inclusivo - SPRING (PAR 1)</i>	100 000 000	99 424 813	99 424 813
BS2	24074	2012	PAO	<i>Programme d'Appui à la Relance (PAR 2)</i>	68 000 000	67 339 484	65 415 314
BS3	24469	2013	PAO	<i>Troisième Programme d'Appui à la Relance (PAR 3)</i>	110 000 000	110 000 000	110 000 000
BS4	37533	2014	PAO	<i>Programme d'Appui à la Relance (PAR 4)</i>	100 000 000	99 546 000	75 000 000
BS5	19508	2007	PAO	<i>Programme d'Appui à la Gestion Budgétaire par Objectifs</i>	30 000 000	29 267 989	29 267 989
BS6	21889	2010	PAO	<i>Programme d'appui aux politiques publiques de gestion des ressources en eau pour le développement rural et agricole</i>	57 000 000	56 067 853	24 623 541
BS7	18438	(2013)	PAO	<i>Tunisie - PRAL - ex-Programme d'appui à la compétitivité (PAC I)</i>	41 000 000	40 357 374	40 357 374



## Lista de projetos

(euros)

Número	N.º da decisão	Ano do contrato	Projeto	Montante contratado	Montante pago
PJ1	20216	2011	<i>Mobilisation d'expertise court terme au profit des PME industrielles et des institutions tunisennes - Coaching technique et non technique</i>	4 328 400	4 092 200
PJ2	20216	2011	<i>Mobilisation d'expertise court terme au profit des PME Industrielles et des institutions d'appui - Qualité</i>	6 170 540	5 575 780
PJ3	20216	2012	<i>Acquisition et installation d'une chambre semi anechoïque pour essais de comptabilité electromagnétiques de dix metres avec cages annexes</i>	1 179 590	1 179 590
PJ4	20216	2012	<i>Acquisition et mise en place d'un laboratoire pour des essais de compatibilité Electromagnétiques</i>	1 260 000	1 260 000
PJ5	22772	2015	<i>Programme on Small Business Support in the services sector of Tunisia</i>	10 000 000	1 982 210
PJ6	23202	2012	<i>Projet de création d'emplois et accompagnement à la réinsertion en complétant les dispositifs de l'Etat en Tunisie</i>	6 476 777	5 850 000
PJ7	23202	2012	<i>Financement de la mise à niveau de quartiers populaires</i>	8 000 000	7 900 000
PJ8	24409	2013	<i>Financement de la mise à niveau de quartiers populaires en Tunisie</i>	32 900 000	22 000 000
PJ9	23556	2013	<i>Soutien à l'amélioration du système de justice des enfants en Tunisie</i>	1 800 000	1 710 000
PJ10	23557	2013	<i>Réhabilitation selon les standards internationaux de Tribunaux et établissements pénitentiaires avec une dotation de matériel informatique</i>	12 848 749	12 206 312
PJ11	19073	2011	<i>Renforcement des capacités institutionnelles en Tunisie</i>	1 461 000	1 314 652
PJ12	19073	2011	<i>Assistance Technique pour le renforcement des capacités institutionnelles de l'Institut Supérieur de la Profession d'Avocats</i>	629 965	503 972
PJ13	23558	2013	<i>Programme d'Appui à la Société Civile en Tunisie</i>	3 399 228	2 604 875
PJ14	23569	2012	<i>Appui au processus constitutionnel et parlementaire en Tunisie</i>	1 809 778	1 364 907

## Síntese

### III

A Comissão e o SEAE concordam com a avaliação da resposta rápida, mas gostariam de salientar que foi necessário intervir em vários domínios devido ao elevado número de situações de emergência/necessidades socioeconómicas com as quais o governo tunisino se viu confrontado após a revolução. Neste contexto, a UE foi convidada a apoiar a Tunísia a dar resposta a estas necessidades, que constituíam tanto uma questão de credibilidade política como uma necessidade operacional. Os resultados obtidos no decurso do período em causa são bons, uma vez que a assistência da UE contribuiu significativamente para a estabilidade económica e política do país após a revolução, nomeadamente através do acompanhamento de importantes reformas socioeconómicas e políticas.

Por conseguinte, a Comissão considera que a assistência não foi diluída, tendo antes dado resposta a um grande número de reformas de emergência com as quais a Tunísia se viu, inevitavelmente, confrontada no período após a revolução.

Além disso, importa salientar que todos os projetos aprovados desde 2014 estavam relacionados com um dos três setores prioritários consagrados no Quadro Único de Apoio (QUA) para 2014-2016 (realização de reformas socioeconómicas destinadas a promover um crescimento inclusivo, elementos fundamentais da democracia e desenvolvimento regional e local sustentável).

A Comissão reconhece que as autoridades tunisinas poderão ter-se deparado com dificuldades na gestão da totalidade da assistência devido ao contexto pós-revolução e a mudanças frequentes de governos e no seio da administração. No entanto, há igualmente que sublinhar que a taxa de absorção dos projetos da UE é superior à de outros doadores.

O processo de programação conjunta foi suspenso devido a atrasos por parte do governo na elaboração e adoção de um novo plano de desenvolvimento quinquenal. Tal permitirá à UE adaptar melhor o exercício de programação às prioridades incluídas no plano, a fim de reforçar a repartição das tarefas entre os doadores, incluindo os Estados-Membros.

Paralelamente à missão de programação SEAE/DG NEAR, realizada em outubro de 2016, teve lugar uma missão de programação conjunta. Um consultor está atualmente a trabalhar em coordenação com todos os Estados-Membros e é provável que o exercício de programação conjunta esteja operacional em 2017.

A assistência macrofinanceira (AMF) da UE fornece apoio à balança de pagamentos para fazer face às necessidades prementes de financiamento externo da Tunísia e em apoio do programa de assistência financeira acordado com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Tal permite à Tunísia tornar o ajustamento económico necessário menos duro e abrupto e visa contribuir para restaurar a sua sustentabilidade económica. Por conseguinte, as condições da AMF abordam uma série de prioridades em vários domínios interligados da reforma estrutural, como uma abordagem global para apoiar um programa de ajustamento económico.

A Comissão considera que a sua assistência à Tunísia, incluindo a sua AMF, se concentrou num número limitado de setores. Além disso, em vários domínios objeto de apoio (como o da estatística, da gestão das finanças públicas e da boa governação do Tribunal de Contas), uma forte coordenação com outros doadores e entre os diferentes serviços da Comissão foi crucial para incluir a alavancagem da AMF a fim de proceder à execução integral de importantes reformas.

### V

Num contexto caracterizado pela instabilidade política, era essencial encontrar o justo equilíbrio entre as medidas de impacto rápido e os processos a mais longo prazo, recorrendo simultaneamente aos instrumentos proporcionados pela política de apoio orçamental da Comissão. O instrumento de um contrato de apoio à consolidação do Estado constitui uma modalidade de apoio orçamental mais flexível concebida especificamente para situações pós-crise/de fragilidade. Embora tenha recorrido a esta modalidade mais flexível na Tunísia, a Comissão avaliou escrupulosamente, contudo, as condições de desembolso para cada um dos quatro programas de apoio orçamental (PAO). Além disso, a estabilização da situação e o progresso da Tunísia evidenciam o êxito das operações tal como foram concebidas e aplicadas. Apresenta-se abaixo, a partir do n.º 30, uma análise mais detalhada sobre este ponto.

A Comissão confirma que a avaliação da Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (PEFA) em curso foi, de facto, iniciada em 2014, por conseguinte quatro anos após a última avaliação PEFA. A avaliação PEFA em curso sofreu atrasos que escapam ao controlo da Comissão, principalmente devido a questões de ordem metodológica e respetivas consequências. Importa salientar que, em 2015, foi revista uma nova metodologia para o exercício PEFA. O novo relatório PEFA para a Tunísia está a ser finalizado.

### VI

A Comissão sublinha que nem sempre um programa de reforma pode ser incluído num documento único, abrangente e coerente de estratégia ou de política. Nesses casos, a análise baseia-se nas diferentes medidas e no processo de reforma seguido pelo governo para reforçar o sistema.

No caso do apoio orçamental setorial mencionado, a Comissão avaliou as políticas setoriais como abrangentes, bem como pertinentes e credíveis. Estas operações de apoio orçamental setorial tinham sido adotadas antes da revolução; posteriormente, os programas foram adaptados à nova situação para estabilizar os resultados apoiados pelas operações.

A Comissão considera que os atrasos nos desembolsos de empréstimos de AMF não foram causados pela execução lenta da assistência, mas devido a uma combinação de vários fatores. O Parlamento e o Conselho precisaram de mais de cinco meses para aprovar a proposta da Comissão no âmbito do processo legislativo ordinário. Além disso, as autoridades tunisinas demoraram mais de seis meses a ratificar o Memorando de Entendimento UE-Tunísia que contém as condições da AMF. O desembolso da segunda parcela de assistência foi atrasado devido ao facto de os tunisinos não terem preenchido todas as condições em tempo útil.

## Introdução

### 09

A Comissão considera que vale a pena mencionar que, quando a operação de AMF-I, no montante de 300 milhões de EUR, foi aprovada, em abril de 2014, constituiu a maior AMF alguma vez concedida a um país da vizinhança meridional até uma nova operação de AMF, também a favor da Tunísia, no montante de 500 milhões de EUR, ter sido proposta pela Comissão, em fevereiro de 2016, e aprovada, em julho de 2016. Esta segunda operação de AMF visa continuar a apoiar a transição económica, especialmente no rescaldo dos atentados terroristas de 2015 e do respetivo impacto negativo na atividade económica.

### Observações

#### 20

A Comissão sublinha que o *Programme d'Appui à la Relance* (PAR) 1 consistiu numa operação orçamental multissetorial e que os programas PAR 2 a PAR 5 são operações no âmbito de um contrato de apoio à consolidação do Estado.

#### 22

A Comissão salienta que sempre agiu atempadamente quando lhe foi solicitado que empreendesse ações, mesmo num contexto político e de segurança difícil. A Comissão observa igualmente que o documento de ação do programa de reforma do setor da segurança (RSS) foi concluído, a nível técnico, em 18 de junho de 2015 (reunião do grupo de apoio à qualidade), antes do atentado terrorista de junho de 2015. Durante este período, foram igualmente desencadeadas várias outras ações no domínio da segurança (projetos regionais, projetos financiados ao abrigo do Instrumento de Estabilidade, Instrumento para a Estabilidade e a Paz, etc.) antes da elaboração do programa de RSS ou paralelamente ao mesmo.

#### 23

A Comissão observa que, nos primeiros anos após a revolução, a coordenação entre os doadores foi realizada com base num plano de recuperação económica das autoridades tunisinas e de desenvolvimento governamental. Estes documentos deram origem a vários pacotes de apoio financeiro dos doadores ao abrigo dos denominados *Programmes d'Appui à la Relance* (PAR), alguns dos quais utilizando mesmo uma matriz política comum. Posteriormente, a coordenação entre doadores, incluindo a UE através do seu apoio orçamental e das operações de AMF, foi facilitada pelo acordo celebrado entre o FMI e as autoridades tunisinas relativamente a um programa abrangente de ajustamento macroeconómico e reformas estruturais.

#### 24

A Comissão gostaria de sublinhar que os fundos não foram distribuídos por demasiados domínios e que a ajuda foi suficientemente orientada.

Embora a ajuda da UE tenha, efetivamente, abrangido um vasto número de setores, fê-lo, inicialmente, em reconhecimento dos grandes desafios e necessidades com que a Tunísia se viu confrontada no período pós-revolucionário. Fê-lo igualmente em resposta aos pedidos específicos de assistência por parte das autoridades tunisinas numa altura em que o governo necessitava urgentemente de apoio internacional. Com efeito, entre 2011 e 2013 foram aprovadas «operações de emergência» que visavam serviços essenciais, apoiavam a transição democrática e acompanhavam o processo de reformas socioeconómicas.

No entanto, assim que a situação pareceu estabilizar progressivamente (aproximadamente a partir de 2014), a UE envidou, efetivamente, todos os esforços para concentrar a sua assistência. Este esforço concretizou-se no Quadro Único de Apoio para 2014-2016, que identificou três setores de intervenção (realização de reformas socioeconómicas destinadas a promover um crescimento inclusivo, elementos fundamentais da democracia e desenvolvimento regional e local sustentável) num esforço para canalizar a referida assistência. Estes três setores foram sistematicamente tidos em conta aquando da conceção de programas de ação anuais a favor da Tunísia.

### 25

A Comissão e o SEAE salientam que as suas decisões não conduziram à diluição do financiamento nem a dificuldades de gestão. Os atrasos e as dificuldades de gestão estavam direta e principalmente ligados a fatores externos (isto é, à instabilidade política e à difícil situação económica do país).

A Comissão sublinha que as condições da AMF abordam um número limitado de prioridades em vários domínios interligados da reforma estrutural, como uma abordagem global para apoiar um programa de ajustamento económico. Tal não deve ser encarado como um abandono da política da Comissão no sentido de concentrar a sua assistência num número limitado de setores. Além disso, em vários domínios objeto de apoio (como o da estatística, da gestão das finanças públicas e da boa governação do Tribunal de Contas), uma forte coordenação com outros doadores e entre os diferentes serviços da Comissão foi crucial para proceder à execução integral de importantes reformas.

### 26

A Comissão observa que as ações da UE foram bem coordenadas com os Estados-Membros e os principais doadores internacionais, mas a programação conjunta com os Estados-Membros não foi alcançada devido à adoção tardia do plano de desenvolvimento nacional. A coordenação e a comunicação permanente com os Estados-Membros foram realizadas regularmente e foram construtivas.

### 28

O processo de programação conjunta foi suspenso a fim de adaptar o exercício de programação ao plano de desenvolvimento quinquenal por forma a reforçar a repartição das tarefas entre os doadores, incluindo os Estados-Membros.

Paralelamente à missão de programação SEAE/DG NEAR, realizada em outubro de 2016, teve lugar uma missão de programação conjunta. Um consultor está atualmente a trabalhar em coordenação com todos os Estados-Membros e é provável que o exercício de programação conjunta esteja operacional em 2017.

### 29

A Comissão observa que as ações da UE prestaram uma assistência significativa à Tunísia, mas foram detetadas pequenas deficiências na execução de programas pela Comissão.

A Comissão gostaria de reiterar que o programa PAR 1 consistiu numa operação orçamental multissetorial e que os programas PAR 2 a PAR 5 são operações no âmbito de um contrato de apoio à consolidação do Estado. A diferença na modalidade tem consequências para a análise dos programas.

### 32

A Comissão gostaria de salientar que, embora os programas PAR 3 e PAR 4 tenham sido financiados apenas pela UE, tais programas, bem como as medidas neles definidas, foram coordenados com outros doadores.

### 33

A Comissão gostaria de realçar o facto de o *Programme d'appui à la relance* 1 (PAR 1) ter consistido numa operação de apoio orçamental multissetorial e de as operações realizadas no âmbito dos programas PAR subsequentes terem recorrido à modalidade de um contrato de apoio à consolidação do Estado, que foi concebida especificamente para permitir à UE apoiar os países parceiros em situações pós-crise/de fragilidade.

Embora a modalidade de um contrato de apoio à consolidação do Estado utilizada permita uma certa flexibilidade, conforme indicado na política adotada em 2011, a sua aplicação pelos serviços da Comissão sempre foi rigorosa. Os indicadores de desempenho utilizados foram definidos na sequência de um processo de diálogo político longo e abrangente com as autoridades. Estes indicadores permitiram antecipar processos de reforma importantes no decurso do período em análise. A urgência da situação a que a UE teve de dar resposta e a natureza de curto prazo da modalidade escolhida para a execução dos contratos de apoio à consolidação do Estado não deviam ser associadas a uma aparência de «flexibilidade» das condições de desembolso.

A Comissão sublinha que é possível, e tal está previsto nas orientações relativas ao apoio orçamental, renovar os contratos de apoio à consolidação do Estado, especialmente quando a transição para outros instrumentos de apoio orçamental ainda não é viável.

É importante não esquecer que, no que se refere aos contratos de apoio à consolidação do Estado, as orientações relativas ao apoio orçamental eram recentes (2012) e a modalidade não tinha ainda sido testada quando as referidas orientações foram aplicadas pela primeira vez num país de rendimento médio a atravessar uma enorme transição política, como é o caso da Tunísia. Esta experiência tunisina, confirmada igualmente pela execução de contratos de apoio à consolidação do Estado noutros países, levou a Comissão a rever as orientações no que se refere à duração dos contratos de apoio à consolidação do Estado e à possibilidade de aprovar contratos de apoio à consolidação do Estado paralelamente às operações de apoio orçamental setorial. Uma revisão das orientações relativas ao apoio orçamental irá documentar os ensinamentos extraídos.

### 34

A Comissão afirma que, num número limitado de casos, os indicadores/as medidas foram cumpridos antes da assinatura de acordos de financiamento. Mas tal reflete o facto de o processo administrativo moroso da Comissão que conduziu à adoção das decisões de financiamento não ser adequado para o tipo de operação de emergência que a Comissão e outros doadores (Banco Mundial e Banco Africano de Desenvolvimento) se esforçaram por realizar, na altura, na Tunísia, para dar resposta a uma situação política e socioeconómica particularmente instável.

Com efeito, essas medidas tinham sido formalmente aprovadas com as autoridades muitos meses antes da assinatura do acordo de financiamento. No entanto, entre o momento em que a medida foi acordada e o momento em que a decisão de financiamento foi adotada pela Comissão, a medida tinha sido, efetivamente, adotada/aplicada pelo governo. Este êxito foi igualmente o resultado de um intenso diálogo político com as autoridades e, por conseguinte, não se teria verificado na mesma medida, ou dentro do mesmo prazo, na ausência das operações de apoio orçamental.

### 35

A decisão de financiamento apresentada aos Estados-Membros e o acordo de financiamento assinado com o governo tunisino indicaram claramente que os indicadores de desempenho para a segunda parcela seriam identificados durante o segundo ano do programa. Tal acordo não está em contradição com as orientações supracitadas e é útil em situações de instabilidade em que é difícil formular uma verdadeira programação ao longo de vários anos, como a vivida na Tunísia em 2011 (isto é, governo de gestão, iminência de eleições).

### 36

A Comissão chama a atenção para o facto de, embora a iniciativa «mais por mais» fundos não tenha sido formalmente anunciada antes de maio ou junho do ano N+1, a Comissão e o SEAE já tinham procedido a uma avaliação da situação nos vários países da região e tido uma noção clara — bastante cedo no início do ano (geralmente em janeiro/fevereiro) — do montante «mais por mais» que seria afetado a cada país. Por conseguinte, aquando da negociação de programas e da matriz de indicadores, a equipa da Comissão conservou alguma margem de manobra e teve em conta programas adicionais ou, em alguns casos, um montante mais elevado do que o oficialmente disponível no início das negociações.

### 37

A Comissão salienta que a assistência da UE se baseou nos pedidos das autoridades tunisinas e que as necessidades foram debatidas, acordadas e avaliadas bilateralmente. O grande número de medidas incluídas nos PAR 1-3 tem de ser encarado na perspetiva das operações de apoio orçamental conjuntas, implementadas por três agências de apoio orçamental, em relação a compromissos financeiros superiores a mil milhões de dólares por operação.

Assim, tendo em conta a presença de várias agências doadoras (que contribuem com conhecimentos especializados atualizados) e o montante significativo destas operações, o número de medidas está realmente próximo do número habitual neste tipo de operações.

Os programas PAR beneficiaram de um nível elevado de atenção com as reuniões regulares do Conselho de Ministros consagradas à revisão da sua execução (tal não aconteceria se se tratasse de um programa de menor dimensão) e é de notar que a grande maioria destas medidas foi cumprida.

### 38

A Comissão é de opinião que a avaliação de cada uma das condições das matrizes dos PAR I-IV foi efetuada com o mesmo rigor.

A Comissão sublinha que, em aplicação da Comunicação de 2011 e das correspondentes Conclusões do Conselho sobre a «Futura abordagem do apoio orçamental da UE a países terceiros», de 2012, continuará a aplicar-se uma abordagem dinâmica aos critérios de elegibilidade. Esta abordagem foi especificamente adaptada em função da situação política instável prevalente na altura e da utilização, pela primeira vez na Tunísia, de um contrato de apoio à consolidação do Estado.

Esta abordagem está em consonância com as disposições das orientações relativas ao apoio orçamental em matéria de operações no âmbito de um contrato de apoio à consolidação do Estado. Esta modalidade foi incluída nas orientações relativas ao apoio orçamental de 2012 para ser utilizada durante situações de crise, pós-crise e fragilidade. Por conseguinte, trata-se de uma modalidade mais flexível. No entanto, a avaliação dos dossiês de desembolso pela Comissão é tão exaustiva como qualquer outra modalidade de apoio orçamental.

Importa acrescentar que quase todos os resultados esperados acabaram por ser alcançados, à exceção de alguns (relativamente marginais). Assim, a flexibilidade concedida ao PAR III e ao PAR IV não parece ter conduzido a resultados/impactos inferiores a médio prazo.

### 39

A Comissão observa que a execução de algumas reformas económicas estruturais continua a ser lenta ou precisa de melhorar muito, enquanto as reformas que acompanharam a transição democrática foram mais satisfatórias. A adoção de indicadores ou de medidas orientados para os resultados não teria sido possível no contexto de contratos de apoio à consolidação do Estado de um a dois anos, como se recorda nas orientações relativas ao apoio orçamental, que preveem que *os indicadores de desempenho [...] serão principalmente indicadores de processo* (p. 99).

Foram asseguradas intervenções complementares sob a forma de assistência técnica que, assim, apoiaram as autoridades na redação e adoção de legislação/regulamentação (ou de procedimentos administrativos) necessária para aplicar, na prática, uma determinada lei ou um determinado decreto. Graças à combinação de políticas, a maioria das medidas identificadas pela UE conduziram a resultados concretos.

Tal como noutros processos pós-revolucionários, as profundas alterações políticas e institucionais atualmente em curso na Tunísia irão levar algum tempo para produzir os seus resultados completos.

### 40

A Comissão gostaria de sublinhar que uma situação que evolui rapidamente num contexto político e administrativo sobrecarregado e em constante mudança (seis governos entre 2011 e 2015) teria tornado particularmente difícil a tarefa de realizar uma avaliação objetiva e de elevada qualidade durante este período. Em termos de metodologia de avaliação, teria igualmente sido demasiado cedo para avaliar o respetivo impacto.

A avaliação completa mais recente das operações de apoio orçamental foi realizada em 2010. Geralmente, estas avaliações são realizadas ao longo de um período de dez anos. É necessário dar um passo atrás a fim de avaliar objetivamente a situação.

Dito isto, a DG NEAR está a realizar uma avaliação dos programas centrados na governação económica, que inclui todos os programas de apoio orçamental executados na Tunísia, exceto o PAO 6.

Além disso, a Comissão acompanhou atentamente as realizações, as consequências e os resultados durante este período e utilizou plenamente os instrumentos para avaliar os resultados de medidas específicas de apoio orçamental, tendo igualmente recorrido a várias avaliações realizadas por diferentes organizações internacionais.

### 41

A Comissão gostaria de sublinhar que a nova avaliação PEFA foi realizada segundo a nova metodologia adotada pelo Secretariado PEFA, que resultou em várias conclusões contraditórias no que diz respeito à avaliação PEFA de 2010 e em atrasos na sua aprovação, pelas autoridades tunisinas, que escapam ao controlo da Comissão, do Banco Mundial ou o Banco Africano de Desenvolvimento.

No entanto, a Comissão confirma que a avaliação PEFA em curso foi, de facto, iniciada em 2014, logo, quatro anos após a realização da última avaliação PEFA e, por conseguinte, no que se refere às orientações internas relativas ao apoio orçamental.

Para além da avaliação PEFA, enquanto etapa prévia à decisão de conceder AMF, a Comissão realizou, em dezembro de 2013, uma avaliação operacional integral e abrangente dos circuitos financeiros e administrativos do Ministério das Finanças e do Banco Central da Tunísia.

### 42

A Comissão gostaria de sublinhar que a PEFA é um instrumento útil, mas não é uma obrigação e, além disso, exige o empenho e a plena cooperação do país.

Após 2011, a Tunísia (e os seus parceiros), não obstante a ausência de uma PEFA recente, beneficiou de uma dúzia de avaliações de elevada qualidade do sistema de gestão das finanças públicas do país durante o período em análise. Estas avaliações foram realizadas no quadro de programas da Comissão e por organizações independentes, como o FMI, a OCDE e a *International Budget Partnership*, que realizou um inquérito orçamental aberto (*Open Budget Survey*).



Estas várias avaliações geraram informações pormenorizadas sobre as diferentes dimensões da gestão das finanças públicas (elaboração do orçamento, execução orçamental, contabilidade, adjudicação de contratos, controlos internos e externos, gestão de ativos, transparência, agenda de reformas, etc.).

Apesar de a PEFA ter sido iniciada com algum atraso em 2014, os seus resultados são esperados no início de 2017 e serão utilizados para avaliar a evolução da gestão das finanças públicas no país.

### 43

A Comissão gostaria de salientar que, nas circunstâncias que a Tunísia enfrenta desde 2011, com os importantes desafios a que o país teve de dar resposta (políticos, económicos, sociais, relacionados com a segurança), a Tunísia continua a ser um modelo na região. O processo de transição é longo e difícil e continuará a exigir esforços consideráveis da parte deste parceiro.

#### a)

A Comissão é de opinião que, embora subsistam desafios em alguns domínios, a evolução em comparação com a situação prevalente em 2011 foi inequivocamente positiva e sustentada. O sítio Web relativo ao orçamento aberto do Ministério das Finanças da Tunísia é um bom exemplo dos enormes esforços envidados nesta matéria (<http://www.mizaniatouna.gov.tn>).

Atualmente, inquéritos independentes sobre a transparência orçamental ou a divulgação de estatísticas orçamentais (inquérito orçamental internacional de 2011, 2015, sítio Web de divulgação de estatísticas) classificam a Tunísia como líder nos seus agrupamentos de rendimento ou regionais de países.

A recente promulgação de uma lei orgânica relativa à liberdade de informação, juntamente com uma sociedade civil dinâmica ansiosa por tirar já partido destes novos direitos, apontam para novos progressos nos próximos anos.

#### b)

O programa de apoio à sociedade civil (PASC) da UE contribuiu para resolver problemas associados à criação de 180 ONG na província de Tozeur. O programa celebrou um acordo com os serviços do governo tunisino responsáveis pelas organizações para ajudar as organizações da sociedade civil requerentes a elaborarem os seus pedidos de registo. Além disso, o programa inclui uma componente de assistência técnica para ajudar as autoridades tunisinas a estabelecerem um sistema informático para o departamento de ONG que poderia acelerar o tratamento de processos, incluindo o registo de ONG.

#### c)

Embora a execução de reformas no domínio das parcerias público-privadas (PPP) e da contratação pública se tenha deparado com uma forte resistência por parte de alguns quadrantes da administração, todos os regulamentos de execução conexos foram adotados e a aplicação efetiva das disposições legislativas está verdadeiramente a começar. Já se começam a registar resultados preliminares positivos, especialmente no domínio da contratação pública, com a digitalização em curso de todos os processos de adjudicação de contratos.

No que diz respeito à auditoria externa, a futura adoção de uma lei orgânica que conceda total independência ao Tribunal de Contas (uma medida PAR IV) é antecipada para marcar um ponto de viragem na realização de uma auditoria externa na Tunísia. A Comissão continuará a prestar assistência técnica ao Tribunal para assegurar que o mesmo aproveita integralmente estas novas oportunidades.

No que se refere à auditoria interna, há ainda trabalho a fazer no sentido de racionalizar o quadro institucional. Tal está previsto no programa PAR V.

**d)**

As medidas incluídas nos programas PAR visavam a estabilização das finanças municipais, que foram confrontadas com um encargo financeiro insustentável devido a uma queda acentuada das receitas locais após a revolução. A esta abordagem seguiu-se, no programa *Cap vers la Décentralisation et le Développement des Territoires* (43 milhões de EUR), uma abordagem mais estrutural no contexto do processo de descentralização. Mas a última não poderia ter sido executada sem o êxito da primeira e antes da decisão política de iniciar um processo de descentralização.

**e)**

Os progressos alcançados em termos de orientação dos beneficiários foram, efetivamente, decepcionantes, apesar de a UE, o FMI e o Banco Mundial terem exortado insistentemente as autoridades a intervir. Este facto reflete dificuldades políticas profundas no reforço dos critérios de elegibilidade de tais programas. Não obstante estes revezes, é importante continuar a insistir nestas reformas dado o seu contributo crucial para a sustentabilidade das finanças públicas. Tal continua a ser efetuado conjuntamente pelo FMI, pelo Banco Mundial e a pela UE (AMF). No entanto, espera-se que a nova base de dados de números de identificação social e a avaliação dos programas de assistência social em curso, bem como o sistema de classificação proposto, melhorem a orientação destes programas.

**f)**

A Comissão considera que, graças às condições de desembolso fixadas no programa de apoio orçamental PAR III e ao diálogo político coordenado dos doadores com o Ministério das Finanças, a Tunísia dispõe atualmente de um quadro regulamentar em prol do desenvolvimento do microfinanciamento. Este último permitiu a criação de sete instituições de microfinanciamento que servem regiões menos desenvolvidas ainda não servidas, incluindo duas instituições (Microcred e Taysir) apoiadas financeiramente pela UE, pela Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), pelo Banco Europeu de Investimento (BEI) e pelo Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD). De acordo com os últimos relatórios anuais da Microcred e da Taysir, 7 684 microempresários receberam serviços financeiros e serviços de assistência técnica desde o início das operações, em 2015, dos quais 4 205 mulheres e 3 338 jovens.

**g)**

Em setembro de 2016, o Parlamento aprovou uma nova lei em matéria de investimento no contexto da preparação para a *Conferência Tunísia 2020*. Esta lei, juntamente com legislação recentemente adotada em matéria de concorrência, falências e PPP, deve propiciar um clima de investimento consideravelmente melhorado.

**45**

A Comissão considera que é importante notar que, antes do primeiro desembolso de fundos de AMF, é necessário adotar múltiplas medidas processuais. Antes de propor uma operação de AMF, a Comissão avalia a solidez dos circuitos financeiros no país beneficiário através de uma avaliação operacional que demora, pelo menos, um mês. Uma vez que, nos termos do artigo 212.º do TFUE, as propostas da Comissão de concessão de AMF não estão sujeitas ao processo legislativo ordinário, as mesmas têm de ser aprovadas pelo Parlamento e pelo Conselho. Após essa aprovação, um Comité dos Estados-Membros tem de aprovar um memorando de entendimento que contenha as condições da AMF e que, por sua vez, tem de ser assinado pelo país beneficiário. Além disso, a Tunísia teve de ratificar o memorando de entendimento.

Posteriormente, os fundos reservados para o desembolso têm de ser tomados de empréstimo pela Comissão nos mercados, o que normalmente demora cerca de um mês. No que se refere à Tunísia, há que referir que se perdeu um mês no âmbito do processo legislativo ordinário devido ao facto de a aprovação pelo Parlamento, em sessão plenária, ter sido adiada, no último momento, para a sessão plenária abril II, o que significa que a proposta da Comissão demorou cinco meses para ser aprovada pelos legisladores. Além disso, é de notar que a assinatura e ratificação do memorando de entendimento pelos tunisinos já demoraram mais de sete meses.

### 47

A Comissão considera que o programa de AMF tem sido fundamental para impulsionar as reformas de que a Tunísia tanto necessita, em estreita coordenação com outros doadores internacionais e com os planos de reforma do próprio governo, sobretudo num ambiente de transição difícil. O novo programa de AMF eleva a 800 milhões de EUR a AMF total prestada à Tunísia até à data e assegura a continuidade das reformas, fazendo simultaneamente face a um novo conjunto de medidas que visam apoiar os esforços envidados pela Tunísia no sentido de avançar para um modelo económico mais sustentável.

### 48

A Comissão considera que os critérios de elegibilidade, incluindo a execução de uma política credível e pertinente, foram cumpridos no momento da aprovação de cada programa, bem como antes de cada pagamento.

Nos casos mencionados do PAO 5 e do PAO 6, a Comissão observa que, tal como indicado nas orientações relativas ao apoio orçamental, nem sempre um programa de reforma pode ser incluído num documento único, abrangente e coerente de estratégia ou de política. Nesses casos, a análise basear-se-á nas diferentes medidas e no processo de reforma seguido pelo governo para reforçar o sistema. Em aplicação das orientações, a Comissão avaliou as políticas setoriais como abrangentes, bem como pertinentes e credíveis.

### 49

A Comissão gostaria de esclarecer que os três programas de apoio orçamental setorial foram adotados antes da revolução, segundo os critérios de elegibilidade em vigor nessa altura, enquanto os contratos de apoio à consolidação do Estado foram adotados após a revolução para dar resposta a um contexto totalmente novo que exigiu uma nova abordagem e tornou a Tunísia elegível para beneficiar de tal instrumento. Importa igualmente salientar que a Comissão está atualmente a proceder à revisão das orientações relativas ao apoio orçamental a fim de permitir a adoção de contratos de apoio à consolidação do Estado e, simultaneamente, de apoio orçamental setorial.

### 50

#### a)

Ver resposta à caixa 3, alínea a).

#### b)

Ver resposta à caixa 3, alínea b).

### **Caixa 3 — Casos de insuficiências detetadas na conceção de programas de apoio orçamental setorial**

#### a)

A Comissão concorda parcialmente. No momento da conceção do projeto, revelou-se difícil medir as bases de referência para todos os indicadores. Por conseguinte, para corrigir esta situação, os objetivos para determinados indicadores foram expressos como unidades absolutas de progresso, e não em relação aos valores de referência.

No que diz respeito ao objetivo relativo aos contadores volumétricos, vale a pena notar que representou um aumento de 10 % sobre o valor das perfurações com concessões legais, um valor que foi considerado significativo. O resultado superior ao esperado deve-se à inclusão de contadores volumétricos para perfurações para as quais não são necessárias concessões legais (água superficial ou subterrânea a pouca profundidade). No que se refere ao indicador D, a política de recrutamento do governo sofreu grandes alterações após 2011, o que não se podia prever aquando da conceção do programa. Após duas décadas de uma política de recrutamento conservadora no setor da água, o aumento dos recursos humanos pode ser considerado uma evolução positiva.

Quando o programa foi assinado, em 2011, era difícil prever que o novo governo em funções a partir de 2012 não daria prioridade à cobrança de taxas pela bombagem de água subterrânea, que constituía um objetivo para o governo anterior. Este fracasso pode ser atribuído mais a uma alteração da vontade política do que à suspensão de funções por uma unidade.

### b)

No que se refere ao PAO 6, a Comissão salienta que, no que se refere ao indicador D, a política de recrutamento do governo sofreu grandes alterações após 2011, o que não se podia prever aquando da conceção do programa. Após duas décadas de uma política de recrutamento conservadora no setor da água, o aumento dos recursos humanos pode ser considerado uma evolução muito positiva.

### c)

No caso do PAO 6, a Comissão sublinha que, tal como indicado nas orientações relativas ao apoio orçamental, nem sempre um programa de reforma pode ser incluído num documento único, abrangente e coerente de estratégia ou de política. Nesses casos, a análise basear-se-á nas diferentes medidas e no processo de reforma seguido pelo governo para reforçar o sistema. Foi em aplicação destas orientações que a Comissão avaliou as políticas setoriais como abrangentes, pertinentes e credíveis.

No caso do PAO 5, a Comissão gostaria de realçar que este acordo de financiamento foi assinado em 2008, em condições e práticas diferentes. No entanto, para os programas e desembolsos posteriores, a Comissão aplicou na íntegra as orientações relativas ao apoio orçamental.

## 51

A Comissão salienta o facto de a matriz mencionada ter sido desenvolvida pelo governo como uma descrição sucinta das medidas que pretendia aplicar para restabelecer a solidez financeira dos municípios da Tunísia.

No âmbito da avaliação da estratégia do governo, a matriz proporcionou a melhor descrição disponível do seu plano pormenorizado de ações.

Como tal, não havia, *a priori*, nenhum juízo de valor segundo o qual algumas medidas não iriam ser cumpridas e, em todas as estratégias, algumas medidas pudessem ser mais importantes do que outras (pelo menos do ponto de vista da Comissão). No entanto, a avaliação da condição de elegibilidade relativa à política pública envolve uma avaliação do plano de ação global do governo, não apenas das ações consideradas cruciais para a Comissão.

A Comissão observa ainda que, para além da matriz geral das medidas mencionadas, os três principais objetivos do programa — aumentar drasticamente as receitas, congelar o principal motor do aumento da despesa (recrutamento) e aumentar a taxa de execução de projetos de investimento em desenvolvimento local — foram visados pelos indicadores de desempenho na segunda parcela do programa.

Em retrospectiva, a taxa de conclusão destas medidas foi especialmente elevada, o que sugere que as condições eram tanto pertinentes como viáveis.

### 52

A Comissão concorda, mas salienta que as condições eram numerosas (PAO 5) e particularmente difíceis para ambos os programas. No que se refere ao PAO 6, a duração do programa foi alargada de 72 para 96 meses para dar resposta às dificuldades enfrentadas pelo novo governo e, nomeadamente, pelo Ministério da Agricultura, após os acontecimentos políticos de 2011. O principal objetivo deste alargamento consistia em assegurar que as medidas complementares para a boa execução do programa podiam ser adotadas.

O ritmo de execução do programa dependia fortemente de fatores exógenos relacionados com o contexto pós-revolução.

### 53

A Comissão concorda e observa que os atrasos na adjudicação das componentes de assistência técnica dos projetos PAO 5 e PAO 6 foram devidamente justificados pela complexidade dos setores apoiados e pela necessidade de iniciar um debate estratégico e político aprofundado a fim de identificar bem as necessidades dos beneficiários com base em avaliações adequadas.

A Comissão gostaria de esclarecer que, embora não tenha sido prestada assistência técnica ao abrigo do PAO 7, foi prestada assistência técnica no quadro de outros programas em curso. O prazo de adjudicação elegível de acordo com os regulamentos financeiros decorreu enquanto decorria também o período de revisão do conteúdo do programa, o que impediu a adjudicação de assistência técnica complementar.

### 54

A Comissão concorda e reconhece que o processo legislativo tem sido bastante lento desde a revolução, uma vez que prioridades constitucionais e de outro tipo (p. ex., nos domínios da segurança e da corrupção) sobrepuseram-se a matérias como a legislação orçamental. A adoção da lei está prevista para o primeiro trimestre de 2017.

Não obstante, importa salientar que se registaram progressos significativos em termos de procedimentos orçamentais, mesmo antes da aprovação da lei. Atualmente, 22 dos 26 ministérios adotaram orçamentos de programas e incluíram indicadores de desempenho relacionados com os seus objetivos de política pública (para além de dados orçamentais) nos seus documentos orçamentais apresentados ao Parlamento.

O aumento na classificação atribuída no âmbito do inquérito orçamental internacional realça os progressos realizados nestes domínios.

Neste contexto, a promulgação da lei orçamental assinalará a conclusão, e não o lançamento, desta reforma baseada no desempenho.

### 55

A Comissão observa que metade dos projetos não apresentavam insuficiências relacionadas com a sua conceção. Por outro lado, a Comissão gostaria de formular as seguintes observações (ver abaixo):

#### a)

A Comissão gostaria de sublinhar que os objetivos relacionados com os projetos em causa eram suficientemente relevantes, específicos e mensuráveis.

No que se refere aos PJ7 e PJ8, a Comissão considera que «*l'amélioration des conditions de vie des populations défavorisées ou fragilisées socialement, par la réalisation d'infrastructures de base et d'équipements de proximité dans les zones urbaines défavorisées*» (a melhoria das condições de vida das populações desfavorecidas ou fragilizadas socialmente, mediante a realização de infraestruturas de base e equipamentos de proximidade nas zonas urbanas desfavorecidas) constitui um objetivo suficientemente relevante e específico que pode ser medido pelo número de equipamentos e infraestruturas de base disponibilizados em zonas urbanas desfavorecidas no âmbito do programa.

No que se refere ao PJ11, a Comissão considera que o objetivo do programa de geminação a favor do Tribunal de Contas tunisino, «*diagnostic et préparation de la réforme institutionnelle*» (diagnóstico e preparação da reforma institucional), combinado com os resultados pormenorizados esperados e indicadores objetivamente verificáveis, é específico e mensurável.

Além disso, os quatro objetivos do PJ14 são considerados pela Comissão como altamente relevantes e específicos a fim de apoiar a criação de um Parlamento moderno, capaz e que funcione corretamente durante o período de transição democrática. Tais objetivos, associados aos resultados esperados, são suficientemente mensuráveis.

**c)**

A observação do Tribunal refere-se a um caso específico (PJ13) relativamente ao qual são fornecidas explicações na alínea c) abaixo.

### Caixa 4 — Casos de insuficiências de conceção nos projetos auditados

**a)**

O Tribunal faz referência aos indicadores definidos para medir os objetivos gerais do projeto. Durante a fase de implementação do projeto, os indicadores foram ligeiramente revistos por forma a refletirem melhor a obtenção de resultados.

**b)**

A Comissão gostaria de salientar que o modelo de acordo de contribuição não exige um quadro lógico. Um quadro de resultados e de recursos, que é o equivalente a um quadro lógico, figura em anexo ao acordo. Por conseguinte, a Comissão considera que existiam indicadores de acordo com o formato apropriado para projetos sob gestão delegada.

**c)**

A Comissão salienta que era impossível prestar apoio à sociedade civil na Tunísia antes da revolução. O financiamento estrangeiro era proibido e as atividades da sociedade civil eram muito limitadas e estavam sob o controlo rigoroso do governo. Por conseguinte, não existiam indicadores que permitissem avaliar este setor antes de 2011.

Os indicadores foram definidos, de acordo com as informações disponíveis nessa altura, a fim de ajudar a medir o grau de execução das atividades.

A Comissão observa que, embora os indicadores não sejam muito pormenorizados, o projeto organizou 435 seminários de consulta/diálogo nas 24 províncias, 120 seminários com representantes das organizações da sociedade civil e agentes públicos, trabalhou com 3 500 associações e criou 36 redes de associação. Note-se igualmente que a Delegação da União Europeia (DUE) realizou um estudo aprofundado sobre a situação da sociedade civil na Tunísia.

A avaliação final do programa terá lugar em fevereiro de 2017 e permitirá a realização de uma avaliação exaustiva do impacto deste programa ambicioso.

Além disso, a Comissão gostaria de realçar que este projeto é considerado um projeto emblemático e um exemplo notável em toda a região sul da vizinhança.

### 56

A Comissão observa que todos os projetos incluíram documentos, modelos e o nível de pormenor que é exigido em tais casos.

A Comissão sublinha que a repartição orçamental para os projetos PJ6, PJ7, PJ8 e PJ10 fornece informações suficientes para que se possam avaliar os custos. A eficiência do programa foi avaliada através de uma série de relatórios intercalares, tal como definido no contrato.

### 57

A Comissão gostaria de reiterar (no que diz respeito à mais-valia de delegar a gestão de fundos no organismo público tunisino em causa para efeitos de uma gestão intermediária em vez de uma gestão indireta) que o intermediário era, no momento da adoção dos dois projetos, o principal doador no domínio da reabilitação de zonas marginalizadas e já apoiava a execução do programa de reabilitação nacional tunisino há anos. Os encargos administrativos cobrados pelo intermediário (2,9 % do total dos fundos envolvidos em ambos os projetos) são muito mais baixos do que as despesas relacionadas com o funcionamento das unidades de gestão dos projetos necessárias em caso de gestão indireta.

Além disso, a opção de gestão indireta teria sido muito mais morosa, dando origem a atrasos na execução, uma vez que teria exigido um período de aprendizagem dos procedimentos e das regras da UE para que o beneficiário tunisino se familiarizasse com os mesmos.

### 58

A Comissão salienta que as prorrogações concedidas não conduziram a eventuais aumentos dos custos totais. Não foram concedidas quaisquer prorrogações a custo zero, uma vez que o orçamento global dos programas não pode ser aumentado.

Uma prorrogação a custo zero poderá originar uma redistribuição de certos custos em detrimento de outros, mas tais aspetos fazem parte dos riscos operacionais associados a estes ambientes. No entanto, durante as negociações de pedidos de prorrogações contratuais a custo zero, a Comissão envida todos os esforços para garantir que todos os custos de pessoal suplementares, resultantes de tais prorrogações, sejam reduzidos ao mínimo, a fim de não pôr em perigo o êxito do projeto. A fase de transição democrática tunisina demorou mais tempo do que o esperado no rescaldo imediato da revolução de 2011, quando os projetos incluídos na amostra foram assinados.

### 59

No que diz respeito ao impacto e à sustentabilidade dos resultados, a Comissão gostaria de salientar que o objetivo específico do PJ6, tal como indicado no acordo de financiamento, era a criação de postos de trabalho temporários, por um lado, e a melhoria da empregabilidade dos trabalhadores pouco qualificados através da prestação de formação profissional, por outro. A Comissão considera que ambos os objetivos foram cumpridos. Além disso, foi adotada uma segunda fase do projeto, em 2016 (programa de desenvolvimento local integrado), com o mesmo parceiro de execução. Este último irá maximizar o impacto e assegurar a sustentabilidade dos resultados.

No que diz respeito ao PJ7 e ao PJ8, as dificuldades financeiras para garantir a manutenção das infraestruturas públicas disponibilizadas em zonas urbanas desfavorecidas serão igualmente superadas no âmbito do mesmo novo programa que se encontra em fase de preparação, segundo o qual o desenvolvimento de uma estratégia nacional adequada no que respeita ao controlo e ao desenvolvimento de zonas urbanas desfavorecidas, incluindo a manutenção das infraestruturas públicas, é considerado um dos resultados esperados.

### 60

A Comissão gostaria de salientar que o equipamento fornecido no âmbito dos projetos PJ3 e PJ4 já beneficiou as PME tunisinas orientadas para a exportação, na medida em que lhes permite testar os produtos na Tunísia, em conformidade com as normas da UE, a custos muito mais baixos do que no estrangeiro. Tal resultou numa diminuição dos custos de produção e num aumento subsequente da competitividade em relação a outros produtores.

O fornecimento deste equipamento está já a ter um impacto positivo no que se refere ao acesso das PME tunisinas ao mercado interno da UE, mesmo que ainda não tenha sido celebrado um acordo sobre a avaliação da conformidade e a aceitação de produtos industriais (ACAA).

No que se refere ao PJ11, quase todas as atividades planeadas tinham sido executadas até ao final da geminação. Além disso, uma vez que o objetivo da geminação consistia em apoiar o Tribunal de Contas tunisino na elaboração de um projeto de lei orgânica e na reorganização da sua estrutura para aplicar as disposições da lei depois de aprovada, os atrasos não tiveram um impacto significativo.

No que se refere ao PJ12, devido a mudanças frequentes de governo e à nomeação de diferentes administradores (4 em 3 anos), toda a legislação redigida no âmbito do projeto não poderia ser aplicada antes do final do projeto.

## Conclusões e recomendações

### 63

Nos primeiros anos após a revolução tunisina, a coordenação entre doadores foi sobretudo realizada com base nos denominados *Programmes d'appui a la reliance* (PAR), que apoiaram o plano de recuperação económica das autoridades e, posteriormente, com base no programa abrangente do FMI.

### 64

A Comissão observa que foi necessário intervir em vários domínios devido aos desafios socioeconómicos com que a Tunísia se viu confrontada após a revolução. Os resultados obtidos até à data são bons, uma vez que a assistência da UE contribuiu significativamente para melhorar a estabilidade política e socioeconómica no país após a revolução. A Comissão sublinha que seguiu a sua própria política no sentido de concentrar a sua assistência. Com efeito, não obstante o facto de terem sido empreendidas diversas atividades durante o período em análise, as mesmas estavam em consonância com os três principais setores identificados no QUA para 2014-2016.

Tal como mencionado no ponto 43, a situação da Tunísia desde 2011 e as exigências importantes no sentido de apoiar o processo de transição que se seguiu à revolução em muitos domínios diferentes devem ser reconhecidas. A UE tinha posto em prática todos os seus instrumentos disponíveis para acompanhar a Tunísia durante este processo complexo, o que conduziu à adoção de uma nova Constituição unanimemente elogiada e a eleições livres e justas.

A assistência macrofinanceira da UE fornece apoio à balança de pagamentos para ajudar a Tunísia a fazer face às necessidades prementes de financiamento externo e em apoio do programa de assistência financeira acordado com o FMI. Tal permite à Tunísia tornar o ajustamento económico necessário menos duro e abrupto e visa contribuir para restaurar a sua sustentabilidade económica, o que é uma condição prévia para um desenvolvimento social duradouro. Por conseguinte, as condições da AMF abordam uma série de prioridades em vários domínios interligados da reforma estrutural, como uma abordagem global para apoiar um programa de ajustamento económico. A Comissão considera que tal não representa um afastamento em relação à política da Comissão no sentido de concentrar a sua assistência num número limitado de setores. Além disso, em vários domínios objeto de apoio (como o da estatística, da gestão das finanças públicas e da boa governação do Tribunal de Contas), uma forte coordenação com outros doadores e entre os diferentes serviços da Comissão foi crucial para incluir a alavancagem da AMF a fim de proceder à execução integral de importantes reformas.



### 65

A Comissão gostaria de salientar que o processo de programação conjunta tinha sido suspenso em antecipação da apresentação, pelo governo, do seu plano de desenvolvimento quinquenal. A intenção da Comissão e dos Estados-Membros era adaptar o exercício de programação ao plano de desenvolvimento quinquenal, a fim de melhorar a repartição das tarefas e a coordenação.

O processo de programação conjunta será retomado em 2017.

### Recomendação 1 — Reforçar a programação e a orientação da assistência da UE

A Comissão e o SEAE aceitam a recomendação.

#### a)

A Comissão e o SEAE continuarão a recorrer ao diálogo político e estratégico para garantir que as autoridades tunisinas adotam um plano de desenvolvimento nacional abrangente e estratégias de reforma específicas. Estas questões foram reiteradas durante as visitas à Tunísia do Comissário Hahn e da Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e Vice-Presidente da Comissão Europeia, Federica Mogherini, e também durante a visita do presidente da Tunísia a Bruxelas, em novembro e dezembro de 2016.

#### b)

A Comissão e o SEAE irão elaborar o quadro estratégico único para 2017-2020 de acordo com as orientações da UE, que exigem que a sua assistência se concentre em três setores prioritários a fim de maximizar o impacto da sua ajuda.

#### c)

A programação conjunta será retomada em 2017.

### 68

A Comissão afirma que, num número limitado de casos, os indicadores/as medidas foram cumpridos antes da assinatura de acordos de financiamento. Com efeito, essas medidas tinham sido formalmente aprovadas com as autoridades muitos meses antes da assinatura do acordo de financiamento e foram aplicadas pelo governo no momento em que a decisão de financiamento foi adotada pela Comissão. Tal deve ser considerado um êxito e o resultado de um intenso diálogo político com as autoridades e, por conseguinte, não se teria verificado na mesma medida, ou dentro do mesmo prazo, na ausência do apoio orçamental.

### 69

O SEAE e a Comissão estão de acordo quanto à necessidade de antecipar as decisões «mais por mais».

### 70

A Comissão gostaria de sublinhar que a PEFA é um instrumento útil, mas não é uma obrigação e, além disso, exige o empenho e a plena cooperação do país parceiro. Após 2011, a Tunísia (e os seus parceiros) beneficiou de uma dúzia de avaliações de elevada qualidade do sistema de gestão das finanças públicas do país. Essas avaliações foram realizadas no quadro de programas da Comissão e por organizações reconhecidas, como o FMI, a OCDE e a *International Budget Partnership* (inquérito orçamento aberto). Além disso, antes de conceder AMF, a Comissão realizou, em dezembro de 2013, uma avaliação operacional integral e abrangente dos circuitos financeiros e administrativos do Ministério das Finanças e do Banco Central da Tunísia. Por conseguinte, a Comissão considera que estavam disponíveis informações completas e pertinentes que foram utilizadas.

A Comissão confirma que a avaliação PEFA em curso foi iniciada em 2014 e será concluída em 2017. Os atrasos na sua conclusão devem-se a problemas de ordem metodológica que escapam ao controlo da Comissão.

### Recomendação 2 — Reforçar a aplicação de programas de apoio orçamental da UE

A Comissão aceita a recomendação.

#### a)

Com o atual contexto político mais estável na Tunísia e tendo em conta a estreita coordenação com outros doadores, a Comissão concorda que, atualmente, os indicadores de desempenho podem concentrar-se mais nas futuras operações. No entanto, continuará a aplicar-se uma abordagem dinâmica aos critérios de elegibilidade, em consonância com as disposições das orientações relativas ao apoio orçamental. No contexto tunisino, foram utilizadas medidas individuais como valores de referência para avaliar o progresso global do governo na execução do seu programa nacional de reformas (um dos quatro critérios de elegibilidade) e esta prática revelou-se particularmente eficaz.

No que se refere à última frase, que estipula que «a Comissão deverá condicionar os desembolsos à conclusão satisfatória das medidas individuais, e não aos progressos a nível global», a Comissão sublinha que, em aplicação da Comunicação de 2011 e das correspondentes Conclusões do Conselho sobre a «Futura abordagem do apoio orçamental da UE a países terceiros», de 2012, esta abordagem dinâmica tem de ser aplicada aos critérios de elegibilidade. A Comissão associa os desembolsos aos indicadores de desempenho negociados e acordados com o governo parceiro apenas depois de todos os critérios de elegibilidade terem sido cumpridos, demonstrando uma evolução global satisfatória no que se refere à execução do programa.

#### b)

A Comissão reconhece a importância da PEFA enquanto instrumento de planeamento e acompanhamento, mas sublinha, no entanto, que a avaliação PEFA não pode ser imposta unilateralmente ao governo parceiro. No entanto, a Comissão continuará a colaborar com o governo parceiro no sentido de envidar esforços para proceder a uma avaliação PEFA de acordo com a periodicidade recomendada.

### 71

O período de 11 meses decorrido entre a apresentação do pedido de AMF pela Tunísia e a assinatura do memorando de entendimento contendo as condições da AMF pode ser explicado do seguinte modo:

Antes da adoção da proposta de uma operação de AMF da Comissão, a Comissão realizou uma avaliação operacional abrangente da solidez dos circuitos financeiros na Tunísia para cumprir os requisitos do Regulamento Financeiro da UE. A proposta da Comissão teve então de ser aprovada pelo Parlamento e pelo Conselho no âmbito do processo legislativo ordinário, em conformidade com o artigo 212.º do TFUE. Embora os legisladores tenham conseguido adotar a proposta da Comissão no prazo de cinco meses sem a realização de um tríplice, perdeu-se um mês devido ao facto de a aprovação pelo Parlamento, em sessão plenária, ter sido adiada, no último momento, para a sessão plenária de abril II. Após a aprovação da operação de AMF, as negociações sobre o projeto de memorando de entendimento tiveram de ser concluídas antes de o memorando de entendimento poder ser aprovado por um Comité do Estado-Membro e assinado pela UE, em julho de 2014 (11 meses após a apresentação do pedido pela Tunísia). Em seguida, as autoridades tunisinas demoraram mais de seis meses a ratificar o memorando de entendimento, o que aconteceu em março de 2015. O primeiro desembolso ao abrigo da AMF pôde ser realizado logo após a ratificação, em maio de 2015, enquanto o segundo desembolso só pôde ter lugar em dezembro de 2015 devido à falta de cumprimento, pelas autoridades tunisinas, das condições da AMF.

### Recomendação 3 — Apresentar propostas para acelerar o processo de aprovação da AMF

A Comissão aceita a recomendação.

A Comissão observa que, embora tenham sido realizados progressos significativos no que se refere à velocidade da adoção de decisões de AMF pelo Parlamento e pelo Conselho, ainda há margem para melhorias. Podiam ser conseguidas adoções mais rápidas, por exemplo, se o número de reuniões da Comissão do Comércio Internacional (INTA) do Parlamento Europeu antes de uma votação INTA pudesse ser reduzido, se a aprovação do Parlamento pudesse ser realizada, sistematicamente, em sessão plenária (incluindo mini-sessões plenárias) imediatamente após a votação da INTA, se pudessem ser realizadas mini-sessões plenárias para a obtenção das assinaturas dos presidentes do Parlamento e do Conselho e se o Conselho também recorresse ao procedimento escrito para adoção, se necessário.

A Comissão observa igualmente que, na sequência de recomendações anteriores do Tribunal de Contas e de uma resolução sobre a AMF do Parlamento, em 2003, tinha proposto, em 2011, um regulamento-quadro para a AMF destinado, nomeadamente, a acelerar a tomada de decisões através da substituição das decisões legislativas por atos de execução. No entanto, uma vez que os legisladores decidiram manter os atos legislativos e o processo legislativo ordinário, a Comissão retirou esta proposta em 2013.

### 73

A Comissão salienta que as prorrogações concedidas não conduziram a eventuais aumentos dos custos totais. Não foram concedidas quaisquer prorrogações a custo zero, uma vez que o orçamento global dos programas não pode ser aumentado.

Uma prorrogação a custo zero poderá originar uma redistribuição de certos custos em detrimento de outros, mas tais aspetos fazem parte dos riscos operacionais associados a estes ambientes. No entanto, durante as negociações de pedidos de prorrogações contratuais a custo zero, a Comissão envida todos os esforços para garantir que todos os custos de pessoal suplementares, resultantes de tais prorrogações, sejam reduzidos ao mínimo, a fim de não pôr em perigo o êxito do projeto. A fase de transição democrática tunisina demorou mais tempo do que o esperado no rescaldo imediato da revolução de 2011, quando os projetos incluídos na amostra foram assinados.

### **Recomendação 4 — Melhorar o planeamento dos projetos**

A Comissão aceita a recomendação.

## 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](http://ec.europa.eu/represent_pt.htm)),  
nas delegações em países fora da UE ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_pt.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_pt.htm)),  
contactando a rede Europe Direct ([http://europa.eu/eurodirect/index\\_pt.htm](http://europa.eu/eurodirect/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>).

<b>Etapa</b>	<b>Data</b>
Adoção do PGA / Início da auditoria	1.3.2016
Envio oficial do projeto de relatório à Comissão (ou outra entidade auditada)	1.12.2016
Adoção do relatório final após o procedimento contraditório	14.2.2017
Receção das respostas oficiais da Comissão (ou de outra entidade auditada) em todas as línguas	2.3.2017

O Tribunal avaliou se a assistência concedida pela UE à Tunísia após a revolução de 2011 da Primavera Árabe foi bem aplicada. O Tribunal concluiu que, de um modo geral, os fundos foram bem utilizados, uma vez que contribuíram de forma significativa para a transição democrática e a estabilidade económica da Tunísia após a revolução. No entanto, verificaram-se algumas insuficiências na gestão da assistência pela UE. Para dar resposta a essas insuficiências, o Tribunal formula recomendações dirigidas ao Serviço Europeu para a Ação Externa e à Comissão no sentido de se concentrar a assistência num pequeno número de setores, de reforçar a aplicação dos programas de apoio orçamental e, por fim, de melhorar o planeamento dos programas e acelerar a sua execução.

4  
1977 - 2017



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU



Serviço das Publicações