



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 7.12.2011
SEC(2011) 1460 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

COMUNICAÇÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

**Preparação do quadro financeiro plurianual relativamente ao financiamento da
cooperação da UE com os Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico e com os países
e territórios ultramarinos para o período 2014-2020**

(11.º Fundo Europeu de Desenvolvimento)

**e que abrange os subsequentes regulamentos de execução e financeiro do 11.º Fundo
Europeu de Desenvolvimento (FED)**

{COM(2011) 837 final}

{SEC(2011) 1459 final}

1. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

A presente avaliação de impacto diz respeito à elaboração do 11.º Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), que abrange o financiamento da UE a favor da cooperação com os Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP) e dos países e territórios ultramarinos (PTU).

Os problemas a resolver nos Estados ACP são o **alto nível de pobreza** e a necessidade de a UE apoiar os seus esforços no sentido da redução da pobreza, da consecução de um desenvolvimento sustentável e da sua integração na economia mundial, embora **os PTU continuem a enfrentar problemas específicos de desenvolvimento económico e social**, que podem ter graves consequências para os seus contextos específicos. As dimensões externas das políticas internas da UE foram tidas em conta na análise da Comissão.

2. ANÁLISE DA SUBSIDIARIEDADE

A UE **identificou claramente os domínios em que pode oferecer um valor acrescentado no âmbito do FED** e afectou os seus fundos numa grande medida ao apoio orçamental, à governação e às infra-estruturas. O 10.º FED demonstrou igualmente o seu valor acrescentado pela forte resposta dada. Ao manter fundos não afectados no âmbito do FED para cobrir necessidades imprevistas e utilizar instrumentos inovadores, como os mecanismos FLEX e V-FLEX, a UE tem conseguido desempenhar um papel fundamental em relação aos Estados ACP confrontados com catástrofes ou crises alimentares, económicas e financeiras.

Para os Estados-Membros da UE, a parceria ACP-UE e o FED proporcionam uma influência à escala mundial e um meio para realizar um conjunto coerente de objectivos em relação aos 77 Estados ACP. **Em termos de presença, escala e ênfase, as operações do FED proporcionam vantagens significativas relativamente às acções nacionais.** Esta massa crítica coloca a UE em melhor posição para realizar um diálogo político com os Governos parceiros. De igual modo, a UE adquiriu uma reputação e desempenha há muito um papel na promoção da inclusão e do multilateralismo. Graças à sua grande escala, a UE pode contribuir para ajudar os mais desfavorecidos em algumas das áreas mais remotas do mundo, onde a maioria dos Estados-Membros não tem interesses estratégicos e a sua presença é limitada.

As intervenções da UE nos PTU através do FED proporcionam um valor acrescentado, uma vez que, em muitos casos, é o único doador para além dos Estados-Membros a que os PTU estão vinculados constitucionalmente. A UE tem assegurado que a cooperação PTU-UE dispõe de financiamento suficiente e que é coerente com a cooperação da UE com os países ACP, dos quais a maior parte dos PTU são vizinhos directos.

3. OBJECTIVOS DA INICIATIVA DA UE

Os **objectivos gerais do 11.º FED** relativamente aos PTU continuam a ser os estabelecidos no Acordo de Cotonu revisto (artigo 1.º) e na parte IV do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (artigo 198.º).

Além disso, no que se refere aos **objectivos específicos da revisão do instrumento**, o quadro da política para a elaboração do 11.º FED é composto pela comunicação «**Aumentar o impacto da política de desenvolvimento da UE: uma Agenda para a mudança**», adoptada

em 13 de Outubro de 2011, por um lado, e as orientações para a **revisão da Decisão de Associação Ultramarina** (DAU) sobre as relações UE-PTU, por outro lado. Os instrumentos para a aplicação deste quadro são o acordo interno relativo ao 11.º FED e os respectivos regulamento de execução, regulamento financeiro e orientações de programação. **A lógica subjacente à avaliação de impacto (motivações subjacentes, objectivos, opções e impacto) tem por base as seguintes questões** decorrentes do quadro: diferenciação, concentração, coordenação com os Estados-Membros, instrumentos inovadores, flexibilidade e cooperação regional (o que é específico dos PTU).

4. OPÇÕES ESTRATÉGICAS

Relativamente a cada questão, são ponderados dois cenários (a manutenção do *status quo* e uma opção alternativa). No que diz respeito à opção alternativa, salientam-se as implicações das seguintes alterações para os diferentes elementos do «pacote» do FED (acordo interno e regulamentos de execução e financeiro):

- o **princípio da diferenciação**, ou seja, a afectação de mais fundos aos parceiros menos desenvolvidos e de um nível menor de ajuda ao desenvolvimento aos parceiros mais avançados;
- a **concentração da ajuda da UE em sectores** em que poderá ter um maior impacto, ou seja, num número limitado de domínios;
- uma maior **coordenação com os Estados-Membros**: para os Estados ACP, o processo de **programação conjunta** poderá resultar num único documento de programação conjunta para cada país parceiro ou, como opção mínima, num acordo sobre a divisão de tarefas. Para os PTU, esta opção alternativa procurará, se possível, um melhor alinhamento entre os programas da UE e os programas dos Estados-Membros. Além disso, poderá ser introduzida a possibilidade de **criação de fundos fiduciários da UE geridos pela Comissão em relação com os Estados ACP**;
- o reforço da utilização de **instrumentos financeiros inovadores, isto é, mecanismos mistos**, destinados a reforçar os recursos financeiros destinados ao desenvolvimento. Em determinados países ou regiões ACP, uma percentagem crescente dos recursos da UE destinados ao desenvolvimento poderá ser utilizada através de instrumentos financeiros novos (ou já existentes), tais como a combinação de subvenções com empréstimos de instituições financeiras europeias ou outros mecanismos de partilha de riscos;
- o reforço dos **elementos de flexibilidade do FED**, para nomeadamente: i) permitir a **limitação das dotações iniciais**, a fim de manter mais fundos (em reserva) com vista a realizar majorações ou conceder dotações especiais destinadas a sectores ou iniciativas específicos; ii) definir **formas específicas de apoio aos países em situação de fragilidade, de transição ou de crise** e iii) concentrar os esforços da União em **estratégias relacionadas directamente com as actuais políticas dos países parceiros durante a fase de programação**;
- condicionar a utilização dos recursos destinados à cooperação regional a favor dos PTU ao seu valor acrescentado no que diz respeito à **promoção da cooperação regional com os Estados ACP e as regiões ultraperiféricas**.

5. AVALIAÇÃO DO IMPACTO

No que respeita à **diferenciação**, de acordo com a opção de manter o *status quo*, a ajuda gerida pela Comissão continuaria a contribuir para a realização dos objectivos gerais, em especial a redução da pobreza, com uma influência e uma presença mundiais, mas o seu impacto e eficiência não seriam maximizados em certos países, traduzindo-se também em menores progressos realizados em matéria de Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM). Na opção alternativa, uma maior incidência geográfica conduziria a orientar os recursos para onde forem mais necessários e onde tenham o maior impacto e valor acrescentado possíveis para os Estados ACP e os PTU. Juntamente com os parceiros mais avançados, a UE definiria formas alternativas de cooperação e diálogo através de uma combinação de políticas mais adequada.

No que respeita à **concentração**, de acordo com a opção de manter o *status quo*, a ajuda gerida pela Comissão continuaria a ser concedida a uma gama relativamente vasta de sectores, sem fazer face ao problema da fragmentação da ajuda. Na opção alternativa, uma maior incidência sectorial permitiria reforçar o impacto da ajuda da UE, concentrando os recursos num número limitado de sectores e aumentando assim a massa crítica da UE. O risco de perda de visibilidade para a UE em certos sectores, a nível dos países, teria de ser atenuado por uma divisão eficaz das tarefas e uma maior coordenação com outras fontes de financiamento.

Em matéria de **coordenação com os Estados-Membros da UE**, de acordo com a opção de manter o *status quo*, o problema da fragmentação da ajuda e o risco de sobreposições não seriam tidos em conta. Na opção alternativa, a eficiência e a influência política decorrente da ajuda da UE poderiam ser reforçadas através de uma melhor divisão do trabalho entre os doadores, a programação conjunta e a utilização de fundos fiduciários da UE.

No que diz respeito à utilização de **instrumentos financeiros inovadores**, de acordo com a opção de manter o *status quo*, o impacto e a eficiência das subvenções da UE não seriam maximizados. Na opção alternativa, o efeito de alavanca financeira das subvenções da UE e a massa crítica seriam reforçados através de mecanismos mistos e de outros mecanismos de partilha de riscos, em especial para projectos de grande escala.

Relativamente à **flexibilidade**, de acordo com a opção de manter o *status quo*, seriam mantidas algumas características «flexíveis» do FED, o qual, todavia, não seria suficientemente flexível em alguns casos para reagir a situações especiais dos parceiros. Na opção alternativa, os montantes afectados de ajuda poderiam ser rapidamente adaptados para ter em conta a evolução das circunstâncias ou situações específicas (tais como situações de crise, de fragilidade ou de transição) ou para aplicar uma abordagem mais baseada em incentivos, o que não só aumentaria a eficácia e capacidade de resposta da ajuda da UE, como também a sua apropriação por parte dos parceiros.

Quanto à **cooperação regional com os PTU**, de acordo com a opção de manter o *status quo*, a interacção e a integração dos PTU na cooperação regional com os Estados ACP e as regiões ultraperiféricas continuariam a ser limitadas. Na opção alternativa, a eficácia e o impacto dos recursos da UE seriam reforçados através de uma melhor articulação entre os recursos do FED e os da cooperação regional da UE e através da participação dos PTU em programas regionais com os Estados ACP.

6. COMPARAÇÃO DAS OPÇÕES

A comparação do impacto das opções a nível dos objectivos seleccionados permite concluir que, para cada objectivo específico, **a opção alternativa é considerada preferível em relação à manutenção do *status quo***, dado ser a melhor abordagem para a resolução dos problemas identificados e para a realização dos objectivos gerais e específicos. Estas opções reflectem numa maior medida as orientações estratégicas revistas da política de desenvolvimento da UE e as novas orientações para as relações UE-PTU, o que contribuirá para o aumento da eficácia e a maximização do impacto do financiamento da UE concedido aos países ACP e aos PTU.

7. CONTROLO E AVALIAÇÃO

A Comissão dispõe já de **sistemas que permitem efectuar controlos e avaliações periódicos** de todo o seu programa de ajuda, envolvendo o pessoal interno e competências especializadas externas. Os sistemas avaliam as estratégias nacionais e programas e projectos específicos. Além disso, a contratação de peritos independentes permite avaliar o desempenho da acção externa da UE. A Comissão efectua igualmente avaliações estratégicas das suas políticas, desde a programação e estratégia até à execução de intervenções num sector específico, num país ou região ou de um instrumento específico. **No que diz respeito ao FED**, os elementos essenciais e a base para a intervenção da UE estão estabelecidos no regulamento de execução do FED. Os resultados da assistência da UE no domínio da erradicação da pobreza são aferidos, na medida do possível, com base em indicadores específicos e mensuráveis. É prestada uma atenção especial aos progressos realizados no sentido da concretização dos ODM.