



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 18.11.2002  
COM(2002) 639 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO  
EUROPEU**

**Desvinculação da ajuda: Mais eficácia**

# COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

## Desvinculação da ajuda: Mais eficácia

### Introdução

1. O debate sobre a desvinculação da ajuda figura há muito no centro das discussões sobre a política de desenvolvimento. Nos últimos anos, passou a ser opinião consensual, a nível internacional, que a prática de vincular, directa ou indirectamente, a concessão de ajuda à aquisição de bens e serviços obtidos através dessa ajuda no país doador reduz a sua eficácia. Em geral, é reconhecido que a desvinculação da ajuda é um factor importante de qualquer política de desenvolvimento coerente a favor dos pobres.
2. A desvinculação da ajuda é um aspecto importante do debate sobre a coerência e a eficácia das iniciativas de ajuda e sobre a credibilidade dos doadores. Por um lado, a desvinculação é considerada um sinal forte de generosidade e de solidariedade. Por outro, e talvez mais pertinentemente, considera-se que reforça a transparência e a responsabilização em matéria de gestão e de prestação da ajuda, pelo que poderia contribuir significativamente para reduzir a corrupção e a má gestão. Considera-se igualmente que é um elemento que promove a participação dos países em vias de desenvolvimento na gestão dos programas e projectos. Longe de se tratar de um conceito retórico, e aplicado correctamente - sem falhas ou lacunas - , o conceito de desvinculação da ajuda poderia ter um efeito concreto substancial para o sector do desenvolvimento. Por conseguinte, convidam-se os doadores a analisar atentamente o impacto potencial deste conceito, que exigirá uma aplicação totalmente transparente e uma resposta rápida a qualquer pedido de informação.
3. A desvinculação da ajuda reforça a sua eficácia. Uma vez que só a ajuda aos projectos pode ser vinculada, a desvinculação facilitaria igualmente o recurso ao apoio sectorial ou orçamental, diminuindo a ligação, em cada país doador, entre a ajuda e o interesse comercial que constitui uma importante causa de inércia. É igualmente alegado com frequência que a aplicação integral da desvinculação da ajuda aumentaria o valor da assistência oficial ao desenvolvimento, através de fornecimentos com uma melhor relação custo-eficácia, o que aumentaria efectivamente os recursos financeiros disponíveis para as actividades de desenvolvimento. Este conceito de "aumento da assistência oficial ao desenvolvimento, optimizando os recursos utilizados" é apoiado pelas estimativas do Banco Mundial, segundo as quais a desvinculação total poderia reduzir até 25% o custo de transacção da ajuda. O Comité da Assistência para o Desenvolvimento da OCDE (CAD) adopta a mesma abordagem, calculando que esta redução pode atingir entre 15% e 30% dos custos<sup>1</sup>.
4. É igualmente amplamente alegado que a ajuda vinculada tem um impacto negativo, uma vez que os fornecimentos correspondentes são incompatíveis com os fornecimentos de outros doadores para o mesmo sector no país beneficiário. A ajuda

---

<sup>1</sup> OECD Observer, "Untying Aid to the least Developed Countries", Julho de 2001.

vinculada pode igualmente resultar de uma combinação de considerações comerciais ou proteccionistas que a colocam em posição de contradição com o conceito normalmente aceite de "apropriação" pelo país beneficiário e conduz a uma abordagem demasiado centrada nos doadores.

5. Não obstante estes pressupostos amplamente aceites relativamente ao impacto positivo através de uma redução dos custos, não existem informações complementares sobre os outros eventuais efeitos positivos. Estes incluem, nomeadamente, o impacto positivo da desvinculação da ajuda na apropriação pelos países e o impacto na capacidade de as empresas dos países em vias de desenvolvimento participarem e competirem eficazmente, num mercado plenamente aberto, para a aquisição de bens e serviços destinados ao desenvolvimento. Outras considerações relevantes são o efeito da desvinculação total - inclusive entre todos os países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento - no desenvolvimento de mercados locais nos países em vias de desenvolvimento; a eventual existência de um pequeno grau de desvinculação, ou seja, um certo grau de abertura acima do qual os benefícios sejam apenas marginais; o impacto da ajuda condicionada, nomeadamente a concessão de ajuda ao abrigo de políticas suplementares que prevêm que os fornecimentos são produzidos exclusivamente no país doador. Do mesmo modo, ainda não é possível discernir os eventuais efeitos da desvinculação relativamente ao equilíbrio dos esforços entre os doadores, à influência da opinião pública no nível de ajuda (em especial os contribuintes) e à evolução dos fluxos de ajuda.
6. A comunidade de doadores está empenhada em prosseguir o debate sobre o impacto da desvinculação e sobre a relação entre desvinculação e qualidade, eficácia e visibilidade da ajuda. Ao longo dos anos, a OCDE dedicou tempo considerável a este assunto, quer sob forma de análises, quer sob forma de debates nos fóruns políticos adequados, nomeadamente o Comité da Assistência ao Desenvolvimento (CAD da OCDE). Estas actividades foram expressas de forma concreta na "Recomendação sobre a desvinculação da ajuda ao desenvolvimento aos países menos desenvolvidos" adoptada pelo CAD da OCDE em Maio de 2001 após morosas e difíceis negociações. A Comissão considera esta recomendação um primeiro sinal político positivo, mas insuficiente, na direcção certa. A recomendação - devido às suas múltiplas condições, limitações e lacunas - tem um impacto muito limitado numa parte marginal da assistência ao desenvolvimento.
7. A UE comprometeu-se claramente a prolongar as discussões sobre a desvinculação da ajuda no âmbito da sua plataforma de negociações para a Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento<sup>2</sup>. Na sequência desta conferência, a comunidade internacional comprometeu-se<sup>3</sup> a apoiar e reforçar os esforços e as iniciativas recentes, tais como a desvinculação da ajuda. Por conseguinte, esta foi considerada em Monterrey como um dos meios possíveis para melhorar a eficácia destes fluxos.
8. A própria Comunidade Europeia tem uma grande experiência nos vários aspectos da desvinculação devido à abertura dos seus programas de desenvolvimento aos Estados-Membros e, de forma crescente, aos países beneficiários. Estes aspectos da desvinculação foram incluídos nos seus programas de desenvolvimento desde a

---

<sup>2</sup> Monterrey, México, 18-22 de Março de 2002

<sup>3</sup> Parágrafo 43 do "Monterrey Consensus"

primeira Convenção de Yaoundé em 1963<sup>4</sup>. Nos meados dos anos 90, no âmbito do seu diálogo político com o Parlamento Europeu<sup>5</sup>, a Comissão Europeia reiterou o apoio ao conceito de desvinculação e ao seu potencial contributo para melhorar a política de desenvolvimento<sup>6</sup>. O presente documento destina-se a consolidar a abordagem da Comissão e a esclarecer a situação actual no que respeita à desvinculação da ajuda comunitária.

9. A presente comunicação apresenta a abordagem da Comissão relativamente à desvinculação da ajuda (*Parte I*) e analisa a situação actual da ajuda comunitária (*Parte II*) a este respeito. Em seguida, analisa as questões ligadas à desvinculação da ajuda bilateral dos Estados-Membros (*Parte III*), e termina com a apresentação de recomendações concretas (*Parte IV*).

### ***Parte I. Uma perspectiva da desvinculação da ajuda***

10. Desde a primeira Convenção de Lomé<sup>7</sup>, o espírito da ajuda comunitária assenta na ideia de parceria que, por sua vez, está centrada no conceito de apropriação. Os conceitos de "parceria" e "apropriação" não podem ser tratados unicamente como declarações de respeito e reconhecimento mútuo, pois contêm implicações concretas para o conceito de desvinculação. O debate sobre a desvinculação da ajuda não pode ser realizado exclusivamente entre doadores e resolvido no âmbito das respectivas instâncias. Com efeito, exige necessariamente um elevado nível de participação dos países beneficiários. Desde a sua fundação, e com base na convicção de que a qualidade do diálogo com os parceiros é a chave para o êxito das políticas de desenvolvimento, a ajuda comunitária coloca o país beneficiário no centro dos debates. Daí o grande interesse manifestado pela Comissão Europeia em criar, no diálogo sobre a desvinculação, um espaço a favor dos países parceiros em vias de desenvolvimento e em fazê-los participar no processo decisório.
11. A Comunicação sobre a Política de Desenvolvimento da Comunidade Europeia<sup>8</sup> reorientou as acções comunitárias para diversos objectivos prioritários, entre os quais a integração regional, o reforço institucional e a criação de capacidades. Ambas as prioridades foram reconhecidas pela comunidade internacional como elementos fundamentais na luta contra a pobreza e na sustentabilidade do desenvolvimento em todas as regiões, bem como na prevenção de conflitos. A própria experiência da Comunidade Europeia leva-a a desempenhar um papel activo e de liderança nestes domínios. Por conseguinte, por motivos de coerência, a Comissão Europeia procurou que a desvinculação da ajuda comunitária fosse utilizada como instrumento de enriquecimento mútuo que favorece a aplicação destes dois elementos.

---

<sup>4</sup> Convenção de Yaoundé I que estabelece uma associação entre a CE e os seus Estados-Membros e os países africanos e malgache, 1963.

<sup>5</sup> Resposta à pergunta PE nº 1618/96 - Deputado Richard Howitt, JO 1996, C322/95

<sup>6</sup> Em 1991, a Comissão apresentou uma primeira comunicação sobre a desvinculação (SEC(31)2273 final de 25/11/1991) tendo sido realizados debates que não obtiveram resultados concretos nos Conselhos "Desenvolvimento" de 04/05/1992, 18/11/1992, 25/05/1993 e 28/11/1997.

<sup>7</sup> A Convenção de Lomé I (1975) entre a Comunidade Europeia e os Países de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP). Foi a primeira de cinco gerações de acordos de parceria entre a CE e estados soberanos ACP.

<sup>8</sup> Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, 'A Política de Desenvolvimento da Comunidade Europeia', 26 de Abril de 2000, COM (2000) 212 Final

12. Um dos objectivos ou talvez o principal objectivo da desvinculação da ajuda é melhorar a eficácia dos fluxos de assistência oficial ao desenvolvimento e o seu impacto. A recomendação do CAD sobre a desvinculação reconhece, como princípio, o objectivo de uma repartição de esforços entre os seus membros, reconhecendo igualmente que a obtenção de uma partilha de esforços equilibrada é uma preocupação legítima e importante dos governos, dos parlamentos e das populações em geral<sup>9</sup>. É essencial que os meios utilizados para a desvinculação não criem distorções da concorrência entre os países doadores mais avançados e os que ainda se encontram em fase de reflexão. Tal distorção poderia enviar uma mensagem contraditória aos doadores mais generosos, com consequências negativas ao nível de assistência oficial ao desenvolvimento. Tal coloca decididamente a desvinculação da ajuda no âmago do debate sobre o financiamento do desenvolvimento e preconiza a prossecução do objectivo definido internacionalmente de 0,7% do RNB.
13. A desvinculação da ajuda não é um conceito isolado mas faz parte do debate em curso sobre a eficácia da ajuda e a harmonização das políticas e dos procedimentos dos doadores. Importa recordar que, no âmbito do Conselho Europeu de Barcelona, a União Europeia se comprometeu a adoptar medidas concretas para a harmonização dos procedimentos e para a coordenação das políticas até 2004<sup>10</sup>.

## ***Parte II: Desvinculação da ajuda comunitária***

14. A Comissão Europeia indicou, nomeadamente na reunião de alto nível do CAD em Abril de 2001, que "adoptará o espírito e os objectivos da recomendação do CAD, embora respeitando as políticas e os procedimentos definidos a nível comunitário e nos acordos de parceria"<sup>11</sup>.
15. Em Fevereiro de 2002, a Comissão, na sua comunicação ao Conselho e ao Parlamento sobre a preparação da Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento (Monterrey, México, Março de 2002), comprometeu-se a aplicar as recomendações do CAD. A comunicação estipula ainda que: "os Estados-Membros deverão decidir desvincular integralmente a ajuda bilateral no âmbito dos quinze e em relação a todos os países parceiros da União Europeia em vias de desenvolvimento, mantendo embora o actual sistema de preferências de preços no quadro das relações entre a União Europeia e os países ACP".
16. Em Março de 2002, nas conclusões relativas à preparação da conferência de Monterrey e a fim de reforçar a eficiência da assistência oficial ao desenvolvimento, o Conselho Europeu (Conclusões de Barcelona, alínea c) do parágrafo 7) decidiu "aplicar a recomendação do Comité da Ajuda ao Desenvolvimento relativa à desvinculação da ajuda em favor dos países menos desenvolvidos e prosseguir os debates com vista a uma desvinculação suplementar".
17. Este compromisso foi reiterado no final da conferência de Monterrey e no plano de execução adoptado na Cimeira Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável (Joanesburgo, África do Sul, Agosto de 2002). A Comissão reiterou o seu

---

<sup>9</sup> OCDE, The DAC Journal Development Co-operation 2001 Report, 2002, Volume 3 n°1, p.43

<sup>10</sup> Conclusões do Conselho Europeu relativas à Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento, Barcelona, 14 de Março de 2002.

<sup>11</sup> Decisão da Comissão [PV(2000)1519] de 11 de Abril de 2001

compromisso de respeitar as conclusões de Barcelona por ocasião da avaliação *inter pares* sobre a ajuda comunitária do CAD<sup>12</sup>.

### **Situação actual no que respeita à desvinculação da ajuda comunitária**

18. A ajuda comunitária foi significativamente desvinculada desde há mais de 25 anos. Os concursos públicos estão abertos aos quinze Estados-Membros e aos setenta e um<sup>13</sup> países ACP, sem fazer distinção entre os países menos desenvolvidos e os outros países em vias de desenvolvimento, para projectos financiados pelo FED, a todos os países parceiros mediterrânicos ao abrigo do Programa MEDA e aos países beneficiários para a Ásia e a América Latina (ALA). Esta política de abertura permitiu, no período abrangido pelos 6º, 7º e 8º FED (1985-2000), que as empresas dos países ACP obtivessem 23,6% dos contratos no montante de 1,415 mil milhões de euros. Além do mais, a ajuda comunitária está a ser progressivamente orientada para a ajuda à balança de pagamentos e o apoio orçamental que, por definição, é totalmente desvinculada.
19. Em conformidade com os compromissos e as orientações acima expostas, a Comissão introduziu novas disposições a favor de uma desvinculação suplementar da ajuda nas suas propostas para a renovação em curso do regulamento ALA e do regulamento sobre doenças transmissíveis e saúde genésica<sup>14</sup>. A revisão do regulamento financeiro da CE<sup>15</sup> conduziu à introdução dos elementos necessários para a desvinculação suplementar da assistência comunitária mas as modalidades de aplicação anda estão a ser debatidas.

### **A abordagem da Comissão relativamente à recomendação do CAD**

20. Embora louvando os esforços do CAD para promover a desvinculação, dando o primeiro passo neste sentido, a Comissão reconhece as limitações da sua recomendação. Ao contemplar exclusivamente os países menos desenvolvidos, e excluindo a ajuda alimentar e o transporte da mesma, o alcance da recomendação é claramente limitado. Segundo as estimativas do próprio CAD, prevê-se que o montante da ajuda desvinculada aumente unicamente para 2% da totalidade da assistência oficial ao desenvolvimento. As estimativas mais optimistas prevêem a desvinculação de três quartos da assistência oficial ao desenvolvimento destinada aos países menos desenvolvidos (5,5 mil milhões de dólares), ou seja, 10% da sua

---

<sup>12</sup> Avaliação *inter pares* pelo CAD da OCDE da ajuda comunitária, Paris, 6 de Junho de 2002

<sup>13</sup> A contar da entrada em vigor do Acordo de Cotonou os países ACP passarão a ser setenta e sete.

<sup>14</sup> Na sua proposta para um novo regulamento ALA, COM (A Comissão propõe a inserção de uma cláusula suspensiva, tanto no regulamento ALA, COM (2002) 340 final, a Comissão já tinha introduzido uma disposição sobre o desligamento da ajuda em relação a todos os estados membros e países candidatos e, no que respeita à cooperação nas respetivas regiões, para os países em desenvolvimento da Ásia e América Latina bem como um desligamento adicional, numa base caso a caso, para os países desenvolvidos. Embora estando de acordo com a anterior abordagem da Comissão em relação ao desligamento, esta proposta poderia ser reforçada à luz da presente Comunicação e de eventuais elementos adicionais relativos ao desligamento que resultaram do debate desta matéria no Conselho. A discussão do Artigo 9 da proposta da Comissão para a ALA deveria entretanto ser suspensa no Conselho. Tal evitara demoras na adoção do regulamento devido ao debate sobre o desligamento. A mesma linha de acção será seguida para a adoção de qualquer outra base legal que podera em breve ser objecto de discussão.

<sup>15</sup> O novo regulamento financeiro foi adoptado no Regulamento nº 1605/2002 do Conselho, de 25 de Junho de 2002 (JOCE L 248 de 16 de Setembro de 2002). Entrará em vigor em 1 de Janeiro de 2003.

totalidade. Por seu lado, também a lógica subjacente à recomendação é considerada insatisfatória.

21. A Comissão Europeia atribui particular importância, para efeitos da desvinculação da ajuda, à distinção entre os países menos desenvolvidos e os outros países em vias de desenvolvimento, bem como ao seu efeito cumulativo no âmbito já limitado da recomendação do CAD. O impacto desta limitação é agravado pelo facto de quase um terço dos países menos desenvolvidos estarem em guerra ou em situação de pós ou pré-guerra, nas quais a entrega da ajuda se revela extremamente difícil. Com efeito, se fosse aplicada unicamente a recomendação do CAD, a distinção por ela efectuada obrigaria a Comunidade a questionar um dos elementos da parceria UE-ACP, ou seja, as preferências de que os operadores dos países ACP beneficiam nos concursos públicos. Este tipo de alteração seria incompatível com as obrigações contratuais assumidas pela CE, constituindo ademais um passo atrás em relação à situação actual. Além do mais, esta distinção parece contrariar os actuais objectivos de harmonização e simplificação dos procedimentos.
22. A ajuda alimentar está excluída do âmbito de aplicação da recomendação do CAD que se refere a "debates e acordos no quadro de outras instâncias internacionais que regem a ajuda alimentar, tendo presentes os objectivos e os princípios da presente recomendação". A Convenção relativa à Ajuda Alimentar<sup>16</sup>, que é provavelmente a instância adequada aos debates e aos acordos neste domínio, não adoptou as medidas concretas necessárias no sentido da desvinculação<sup>17</sup>. A Comissão Europeia reitera a extrema importância da ajuda alimentar para os países e para as populações que sofrem situações de emergência alimentar. A ajuda alimentar deve ser prestada unicamente se for o meio mais eficaz e adequado de assistência, baseando-se numa avaliação das necessidades e respeitando, na medida do possível, os hábitos alimentares locais. É importante considerar os diferentes tipos de ajuda e de objectivos alimentares e fazer uma distinção entre os objectivos de ajuda alimentar e os objectivos de segurança alimentar, bem como reconhecer o eventual impacto dos mesmos nas capacidades dos países vulneráveis, no desenvolvimento da agricultura local e nos mercados regionais e locais. A Comissão Europeia defende uma desvinculação total da ajuda alimentar e do transporte da ajuda alimentar e propõe a introdução destes elementos nas futuras renegociações da Convenção relativa à Ajuda Alimentar.
23. Na sua declaração anexada à recomendação do CAD (ver Anexo II), a Comissão assumiu claramente o compromisso de atingir os objectivos previstos na recomendação, sem se comprometer necessariamente a respeitar o seu limitado âmbito de aplicação. Com efeito, a ajuda comunitária já é desvinculada e em medida superior ao impacto da recomendação do CAD. A ajuda comunitária já atingiu um nível elevado de desvinculação, uma vez que foi totalmente desvinculada para os quinze Estados-Membros e parcialmente desvinculada para os países candidatos,

---

<sup>16</sup> A Convenção relativa à Ajuda Alimentar, no seu Artigo IX, (e)(i), estabelece que "o fornecimento de ajuda alimentar não está vinculado, directa ou indirectamente, formal ou informalmente, explícita ou implicitamente, a exportações comerciais de produtos agrícolas ou de outros bens e serviços aos países beneficiários.

<sup>17</sup> A Convenção relativa à Ajuda Alimentar de 1999, actualmente em vigor, foi prorrogada até Junho de 2003 e refere-se unicamente à questão da ajuda alimentar condicional relativa às exportações comerciais.

para os membros do Espaço Económico Europeu e para a maior parte dos países em vias de desenvolvimento.

### **Aplicação da abordagem da Comissão**

24. Com vista a uma desvinculação suplementar da ajuda comunitária, as políticas e os procedimentos definidos a nível comunitário e os acordos de parceria<sup>18</sup> exigem que sejam introduzidas alterações nas bases jurídicas de toda uma série de instrumentos financeiros ligados à ajuda comunitária. Poderão, nomeadamente, ser necessárias alterações aos regulamentos financeiros, ao regulamento financeiro do FED, ao Anexo IV do Acordo de Cotonu, aos instrumentos financeiros geográficos (regulamentos CARDS, MEDA, TACIS e ALA), bem como a outros instrumentos financeiros relativos ao desenvolvimento. A lista dos textos relevantes a alterar é anexada ao Anexo III.
25. Estas alterações passam pela consulta e a aprovação do Conselho e do Parlamento Europeu e, se for caso disso, dos países parceiros. Estas alterações deverão ser aplicadas a cada instrumento e dependerão do calendário próprio de cada um. O caso do FED fica subordinado à entrada em vigor do acordo do Cotonu e implicará uma nova negociação com os países ACP a fim de obter a sua aprovação. Devido aos procedimentos e às limitações acima referidas, a Comissão recorrerá a dois métodos distintos para introduzir estas alterações. O primeiro é a revisão de cada instrumento um a um, no âmbito de uma abordagem gradual baseada na inserção de conceitos comuns. O segundo é o estabelecimento de um regulamento horizontal que será aplicado ao conjunto dos instrumentos e que poderá ser completado em casos específicos, e se necessário, por uma revisão limitada de certos instrumentos.
26. Em conformidade com os argumentos acima expostos e na primeira parte da presente comunicação, a Comissão Europeia optou pelo primeiro método e introduzirá os seguintes elementos de desvinculação nas bases jurídicas de todos os instrumentos financeiros relativos ao desenvolvimento:

#### *Rubricas orçamentais horizontais (temáticas)*

- Desvinculação para todos os países em vias de desenvolvimento,
- Desvinculação para todos os países desenvolvidos, sob reserva de reciprocidade com o país terceiro e mediante acordo do país beneficiário.

#### *Rubricas orçamentais geográficas*

- Desvinculação para os países em vias de desenvolvimento numa base regional,
- Desvinculação para todos os países desenvolvidos sob reserva de reciprocidade com o país terceiro e mediante acordo do país beneficiário.
- Possibilidade de desvinculação suplementar numa base caso a caso<sup>19</sup>,

---

<sup>18</sup> Tal como afirmado na declaração da Comissão anexada à recomendação do CAD.

<sup>19</sup> As circunstâncias específicas dos problemas, que devem ser abordadas, podem justificar a prorrogação, caso esta permita à CE reforçar a eficácia das suas acções do ponto de vista dos custos.

- Considerar circunstâncias geográficas específicas,
  - Ter em conta circunstâncias temáticas específicas.
27. A este respeito, os países candidatos e os países do Espaço Económico Europeu (EEE)<sup>20</sup> são assimilados aos Estados-Membros da UE<sup>21</sup>.
28. A questão da desvinculação da ajuda comunitária é igualmente relevante no âmbito dos esforços para criar uma parceria mais estável e eficaz com as Nações Unidas e outras organizações internacionais. Pode igualmente considerar-se que existem circunstâncias específicas, tal como as acima referidas, no âmbito da gestão conjunta de programas e projectos na acepção do nº 1, alínea c), do Artigo 53º do novo regulamento financeiro, bem como nas parcerias estratégicas que deverão ainda ser criadas com agências, fundos e programas das Nações Unidas. Tal exigiria igualmente a introdução de alterações às bases jurídicas por ocasião da revisão dos textos jurídicos pertinentes.
29. A abordagem proposta pela Comissão cujo âmbito de aplicação é claramente mais vasto do que a actual recomendação do CAD, conduzirá a uma desvinculação quase total da ajuda comunitária. A totalidade da ajuda da CE seria imediatamente desvinculada para dezasseis dos vinte e três membros do CAD, para trinta e dois países desenvolvidos e para cento e cinquenta e um países em vias de desenvolvimento agrupados para as rubricas orçamentais temáticas e, numa base regional, para os instrumentos de âmbito regional. Do mesmo modo, a totalidade da ajuda comunitária seria desvinculada para todos os outros países terceiros sob reserva de reciprocidade e mediante acordo do país beneficiário. Este acordo do país beneficiário é plenamente conforme aos princípios de apropriação estabelecidos a nível internacional. A reciprocidade decorre da própria recomendação do CAD, do seu carácter universalista em relação à comunidade dos doadores e do princípio estabelecido de repartição dos esforços. Esta abordagem é igualmente coerente em relação às disciplinas multilaterais da Organização Mundial do Comércio (OMC).

### ***Parte III: Situação da ajuda bilateral da UE***

30. A ajuda comunitária é uma vertente complementar dos esforços de desenvolvimento da UE paralelamente à ajuda bilateral dos Estados-Membros. Estes esforços bilaterais de ajuda baseiam-se numa série de regras e procedimentos distintos, adaptados à especificidade da assistência ao desenvolvimento. Porém, deve respeitar o Tratado CE e a legislação comunitária aplicável. O Tratado CE, na parte sobre a livre circulação de bens e serviços, e as regras comunitárias em matéria de contratos públicos proíbem quaisquer critérios discriminatórios a favor das empresas nacionais e em detrimento dos operadores estabelecidos noutros países da UE. A ajuda bilateral condicional poderá infringir a legislação comunitária em matéria de concorrência, bem como as regras do mercado interno e o princípio de não-discriminação estabelecido no Artigo 12º do Tratado CE. Na sequência de denúncias, a Comissão analisa actualmente o regime aplicado à ajuda ao desenvolvimento pelos Estados-Membros e lançou recentemente procedimentos relativos a infracções contra certos

---

<sup>20</sup> Noruega, Islândia e Liechtenstein. Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, Porto, 2 de Maio de 1992.

<sup>21</sup> A assimilação refere-se ao acesso aos processos de celebração de contratos públicos na Comunidade.

Estados Membros em particular ao abrigo da directiva dos mercados públicos. Os elementos seguintes expõem as diferentes questões jurídicas decorrentes da prática de vinculação da ajuda pelos Estados-Membros. Importa esclarecer que todas estas referências dizem respeito à desvinculação da ajuda entre os Estados-Membros da UE.

### **Aplicação das regras comunitárias sobre os auxílios de Estado**

31. Para ser considerada como auxílio de Estado na acepção do n.º 1 do Artigo 87º do Tratado, uma medida deve ser atribuível a um Estado-Membro e implicar a utilização de recursos estatais de uma forma selectiva que favoreça certas empresas, falseando a concorrência e afectando as trocas comerciais entre os Estados-Membros. Desde que reuna todas estas condições, a ajuda condicionada poderá constituir um auxílio de Estado, devendo, por conseguinte, ser notificada à Comissão em conformidade com o n.º 3 do Artigo 88º. Ao avaliar esta ajuda, a Comissão terá em conta, em especial, as disposições da OCDE sobre os créditos à exportação que beneficiam de apoio oficial.

### **A ajuda condicionada pode afectar o comércio interno**

32. As regras do Tratado, em especial os Artigos 28º a 30º e o Artigo 49º<sup>22</sup>, são aplicáveis aos concursos públicos lançados pelas autoridades competentes dos Estados-Membros no respectivo território ou num país terceiro beneficiário. A Comissão é de opinião que, se os Estados Membros instituem uma cláusula de origem nacional, o Estado-Membro impediria operadores da UE provenientes de outros Estados-Membros de participar no concurso, afectando deste modo o comércio interno,<sup>23</sup> mesmo que os bens ou os serviços fossem fornecidos a um país terceiro. A Ajuda ligada, que restringe as práticas de contratação relativas a bens e serviços, poderá assim infringir o disposto nos Artigos 28º e 49º não devendo ser objecto de derrogação.

### **Aplicação das directivas relativas aos contratos públicos**

33. Excepto nos casos em que o concurso público esteja coberto pela cláusula de isenção relativa a acordos internacionais, a directiva da UE relativa aos contratos públicos da UE são aplicáveis aos concursos públicos organizados por uma entidade adjudicante<sup>24</sup> dum Estado-Membro, independentemente de esta ser financiada a partir da ajuda bilateral ao desenvolvimento, quando o valor estimado do contrato é igual ou superior aos limiares referidos. Contratos que caiam nesta categoria, devem ser adjudicados em conformidade com os processos de celebração de contratos públicos previstos nas directivas, não podendo ser excluídos os

---

<sup>22</sup> Antigos Artigos 30º a 36º do Tratado CE

<sup>23</sup> A jurisprudência do Tribunal reconheceu que a distorção das trocas comerciais entre a UE e os países terceiros pode igualmente afectar o comércio interno.

<sup>24</sup> Na acepção das directivas relativas aos contratos públicos, as entidades adjudicantes são: "Considera-se organismo de direito público qualquer organismo criado com o objectivo específico de satisfazer necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial, e dotado de personalidade jurídica, e financiado maioritariamente pelo Estado, por autarquias locais ou regionais ou por outros organismos de direito público, ou submetido a um controlo de gestão por parte dessas entidades, ou que tenha um órgão de administração, de direcção ou de fiscalização cujos membros são, em mais de 50 %, designados pelo Estado, por autarquias locais ou regionais ou por outros organismos de direito público.

operadores estabelecidos noutros Estados-Membros, nos países do EEE e nos países signatários dos acordos europeus.

34. Quando o governo de um país terceiro lança um concurso, as directivas são aplicáveis unicamente se o governo do país terceiro actuar em nome ou por conta de uma entidade adjudicante de um Estado-Membro. Na opinião da Comissão, neste caso, as embaixadas ou os organismos nacionais no país beneficiário são claramente abrangidos pelas directivas. O incumprimento dos procedimentos previstos nas directivas constitui uma violação do direito comunitário passível de uma acção judicial da Comissão e dos operadores económicos abrangidos pelo direito comunitário que têm ou tiveram interesse em obter um contrato de fornecimento de serviços ou de obras especial e que foram ou podem vir a ser prejudicados por uma alegada violação da legislação, bem como dos operadores económicos dos países do EEE e dos países signatários dos acordos europeus.

### **Cláusula de isenção para os acordos internacionais**

35. As directivas contêm uma cláusula derogatória que isenta os contratos públicos de fornecimento de mercadorias, de prestação de serviços e de obras celebrados "*por força de um acordo internacional concluído entre um Estado-membro e um ou mais países terceiros*". Porém, estas excepções são aplicáveis unicamente a acordos concluídos "*em conformidade com o Tratado*"<sup>25</sup>. Como assim soubriado, qualquer cláusula discriminatória contra os fornecedores de outros países da UE não preencherá esta condição. Além disso, nos casos em que esta isenção internacional é aplicável, o Estado-Membro continuaria a ser obrigado a notificar a Comissão<sup>26</sup>.

### **Isenção no Acordo sobre Contratos Públicos**

36. Os acordos GATT e GATS contêm cláusulas que excluem os contratos públicos das suas disposições principais. Ao nível da OMC, a ajuda condicionada não é actualmente abrangida pelo âmbito de aplicação do Acordo sobre Contratos Públicos<sup>27</sup> concluído no âmbito do Uruguay Round<sup>28</sup>. A aceitação destes princípios não obsta, porém, a que a vinculação da ajuda possa infringir as regras do mercado interno da CE.

### **Impacto da descentralização**

---

<sup>25</sup> Artigo 4º, alínea (a), da Directiva 93/36/CEE de 14 de Junho de 1993, Artigo 5º, alínea (a), da Directiva 92/50/CEE, Artigo 5º, alínea (a), da Directiva 93/37/CEE

<sup>26</sup> Resposta à pergunta PE nº 3104/95 JO C 45/1 1998

<sup>27</sup> Acordo sobre Contratos Públicos, JO L336/273, 1994. As partes no Acordo são as seguintes: A CE e os quinze Estados-Membros, o Canadá, Hong Kong, a China, Israel, o Japão, a República da Coreia, o Liechtenstein, os Países Baixos (por Aruba), a Noruega, Singapura, a Suíça e os Estados Unidos da América.

<sup>28</sup> As notas do nº 1 do Artigo 1º do Acordo sobre Contratos Públicos apresentam os esclarecimentos seguintes relativamente aos contratos celebrados no âmbito de ajuda condicionada a países em vias de desenvolvimento da lista I não abrangidos pelo acordo: "*Atendendo a considerações de política geral relativas à ajuda condicionada, incluindo o objectivo dos países em desenvolvimento relativamente à desvinculação dessa ajuda, o presente acordo não se aplicará aos contratos celebrados no âmbito da prestação de uma ajuda condicionada a países em desenvolvimento, enquanto esta for praticada pelas Partes*". Nos anexos que descrevem as obrigações de cada Parte - o anexo da Comunidade Europeia ao Acordo sobre Contratos Públicos<sup>28</sup> é estabelecido que "*o acordo não é aplicável aos contratos celebrados por força: (...) tendo por objecto a execução ou a exploração conjunta de um projecto pelos Estados signatários*"

37. Quando um contrato público financiado por um Estado-Membro é da exclusiva responsabilidade de uma autoridade do país terceiro beneficiário que não actua em nome ou por conta de uma entidade adjudicante de um Estado-Membro, não são aplicáveis nem as directivas relativas aos contratos públicos, nem o Tratado. Além do mais, pode suceder que<sup>29</sup>, na ausência de obrigações, a desvinculação da ajuda não seja aplicada.

#### ***Parte IV: Recomendações***

38. Para obviar à insuficiência das informações sobre o impacto de uma desvinculação total e sem restrições entre todos os doadores na eficácia da ajuda, na afectação de recursos e nas estruturas e actores do desenvolvimento, a Comissão sugere que seja efectuado um trabalho global sobre esta questão a nível europeu.
39. Tendo em conta a insuficiência das informações sobre a relação entre a desvinculação da ajuda e a descentralização, a harmonização dos procedimentos e o papel do país beneficiário, a Comissão propõe lançar iniciativas concretas com o Estado-Membro interessado e no contexto da parceria.
40. A Comissão proporá integrar as orientações para a desvinculação da ajuda comunitária apresentadas no presente documento em todas as bases jurídicas pertinentes dos instrumentos financeiros comunitários ligados ao desenvolvimento.
41. As regras do mercado interno e as directivas relativas aos contratos públicos são aplicáveis a parte da ajuda ao desenvolvimento dos Estados-Membros. A Comissão convida todas as partes interessadas da UE a cumprir estas regras.
42. No que respeita aos contratos adjudicados pelas autoridades do país beneficiário, quando estas não actuam em nome ou por conta de uma entidade adjudicante de um Estado-Membro, a Comissão propõe que os Estados-Membros assumam o compromisso de desvincular a ajuda e inserir sistematicamente uma cláusula contratual nos instrumentos através dos quais a ajuda é concedida, obrigando as autoridades do país beneficiário em causa a aplicar processos de celebração de contratos com base nos princípios fundamentais da directiva relativa aos mercados públicos, nomeadamente nos princípios do tratamento não discriminatório, da transparência, do reconhecimento mútuo, e da proporcionalidade.
43. A Comissão recomenda a prossecução e o alargamento das iniciativas do CAD da OCDE em curso relativas à desvinculação da ajuda entre todos os doadores com vista a uma desvinculação total, incluindo a ajuda alimentar e o transporte da mesma, em especial com base no princípio da plena reciprocidade entre os doadores.

---

<sup>29</sup> Os membros do CAD comprometeram-se a cumprir as suas recomendações em matéria de desvinculação da ajuda oficial ao desenvolvimento aos países menos desenvolvidos de Maio de 2001, no Apêndice 1 intitulado “Operational Procedures and Understandings” de *jure* e de *facto*.

## **ANEXO I**

### **Âmbito de aplicação da recomendação do CAD sobre a desvinculação da assistência oficial ao desenvolvimento aos países menos desenvolvidos (Maio de 2001)**

A recomendação do CAD da OCDE de Maio de 2001 propõe a desvinculação – a partir de 1 de Janeiro de 2002 – de empréstimos ou subvenções aos países menos desenvolvidos (49 países) unicamente nos domínios seguintes:

- ajuda à balança de pagamentos e apoio ao ajustamento estrutural;
- remissão da dívida;
- assistência aos programas sectoriais e multisectoriais;
- apoio aos projectos de investimento;
- apoio às importações e aos bens essenciais;
- contratos de serviços comerciais;
- assistência oficial ao desenvolvimento às ONG para actividades relativas aos contratos públicos.

São excluídas a cooperação técnica isolada e a ajuda alimentar.

A recomendação não é aplicável a actividades de valor inferior a 700 000 DSE (130 000 DSE para a assistência técnica relativa aos investimentos).

## ANEXO II

### **Declaração da Comissão anexada à recomendação do CAD sobre a desvinculação da assistência oficial ao desenvolvimento aos países menos desenvolvidos (25 de Abril de 2001)**

A Comissão declara que:

Proporá aos Estados-Membros prosseguir a desvinculação da ajuda comunitária, numa base regional, para os países asiáticos e latino-americanos, sem distinção entre os países menos desenvolvidos e os demais;

Numa base caso a caso, a Comissão tenciona abrir a todos os países, desenvolvidos ou em vias de desenvolvimento, os contratos de serviços e produtos farmacêuticos essenciais na luta contra o VIH/SIDA, a tuberculose e a malária.

A declaração da Comissão baseia-se na decisão da Comissão [PV(2000)1519] de 11 de Abril de 2001 que aprova a opção 2 do documento [SEC(2001)623/3], em que a Comissão é convidada a:

- congratular-se pelos esforços do CAD;
- reconhecer as limitações da recomendação do CAD;
- indicar que respeitará o espírito e os objectivos da recomendação do CAD, observando simultaneamente as políticas e os procedimentos definidos a nível comunitário e nos acordos de parceria;
- anunciar que proporá alargar as regras sobre a desvinculação regional aplicáveis aos países ACP e MEDA a outras regiões em vias de desenvolvimento. A ajuda comunitária seria desvinculada entre os quinze Estados-Membros e os países em vias de desenvolvimento de cada um dos principais agrupamentos regionais (Ásia, América Latina, os países mediterrânicos e os países ACP) ao abrigo dos acordos regionais e programas de cooperação da UE, sem distinção entre os países menos desenvolvidos e os demais países em vias de desenvolvimento, e para todas as formas de ajuda;
- utilizar a possibilidade de abrir os contratos públicos a todos os países em vias de desenvolvimento com base nas regras comunitárias em vigor e numa base caso a caso para os medicamentos e os serviços essenciais na luta contra o VIH/SIDA, a tuberculose e a malária;
- explorar (com vista à desvinculação regional para os países ALA e os medicamentos) a possibilidade de uma abertura suplementar em relação a outros membros da OCDE.

### **ANEXO III**

#### **Lista indicativa dos regulamentos aplicáveis a alterar**

- 1 Regulamento (CE) nº 1292/96 do Conselho de 27 de Junho de 1996 relativo à política e à gestão da ajuda alimentar das acções específicas de apoio à segurança alimentar
- 2 Regulamento (CE) nº 1257/96 do Conselho de 20 de Junho de 1996 relativo à ajuda humanitária
- 3 Regulamento (CE) nº 1659/98 do Conselho de 17 de Julho de 1998 relativo à cooperação descentralizada
- 4 Regulamento (CE) nº 1658/98 do Conselho de 17 de Julho de 1998 relativo ao co-financiamento com as organizações não governamentais de desenvolvimento (ONG) europeias de acções em domínios de interesse para os países em desenvolvimento
- 5 Regulamento (CE) n.o 2494/2000 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Novembro de 2000, relativo às medidas destinadas a promover a conservação e a gestão sustentável das florestas tropicais e de outras florestas nos países em desenvolvimento
- 6 Regulamento (CE) n.o 2493/2000 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Novembro de 2000, relativo às medidas destinadas a promover a plena integração da dimensão ambiental no processo de desenvolvimento dos países em desenvolvimento
- 7 Regulamento (CE) nº 2836/98 do Conselho de 22 de Dezembro de 1998 relativo à integração das questões de género na cooperação para o desenvolvimento
- 8 Regulamento (CE) nº 2046/97 do Conselho de 13 de Outubro de 1997 relativo à cooperação Norte-Sul em matéria de luta contra as drogas e a toxicomania

- 9 Regulamento (CE) n° 1484/97 do Conselho de 22 de Julho de 1997 relativo à ajuda às políticas e programas demográficos dos países em desenvolvimento
- 10 Regulamento (CE) n° 550/97 do Conselho de 24 de Março de 1997 relativo às acções no domínio do VIH/SIDA nos países em desenvolvimento
- 11 Regulamento (CEE) n° 443/92 do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1992, relativo à ajuda financeira e técnica e à cooperação económica com os países em desenvolvimento da América Latina e da Ásia
- 12 Regulamento (CE) n° 2258/96 do Conselho de 22 de Novembro de 1996 relativo a acções de recuperação e de reconstrução em favor dos países em desenvolvimento
- 13 Regulamento (CE) n.º 1725/2001 do Conselho, de 23 de Julho de 2001, relativo à acção na luta contra as minas terrestres antipessoal em países terceiros, com excepção dos países em desenvolvimento
- 14 Regulamento (CE) Regulamento (CE) n.º 1724/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Julho de 2001, relativo à acção na luta contra as minas terrestres antipessoal nos países em desenvolvimento
- 15 Regulamento (CE) n.º 381/2001 do Conselho, de 26 de Fevereiro de 2001, relativo à criação de um mecanismo de reacção rápida
- 16 Regulamento (CE) n° 976/1999 do Conselho, de 29 de Abril de 1999, que estabelece os requisitos para a execução das acções da Comunidade, diversas das acções de cooperação para o desenvolvimento, que, no âmbito da política comunitária de cooperação, contribuem para o objectivo geral de desenvolvimento e consolidação da democracia e do Estado de direito, bem como para o objectivo do respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais em países terceiros

- 17 Regulamento (CE) n° 975/1999 do Conselho, de 29 de Abril de 1999, que estabelece os requisitos para a execução das acções de cooperação para o desenvolvimento que contribuem para o objectivo geral de desenvolvimento e consolidação da democracia e do Estado de direito, bem como para o objectivo do respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais
- 18 Regulamento (CEE) n° 3906/89 do Conselho, de 18 de Dezembro de 1989, relativo à ajuda económica a favor da República da Hungria e da República Popular da Polónia
- 19 Regulamento (CE, Euratom) n.o 99/2000 do Conselho, de 29 de Dezembro de 1999, relativo à prestação de assistência aos Estados parceiros da Europa Oriental e da Ásia Central
- 20 Regulamento (CE) n° 1267/1999 do Conselho de 21 de Junho de 1999 que cria um instrumento estrutural de pré-adesão
- 21 Regulamento (CE) n° 1268/1999 do Conselho de 21 de Junho de 1999 (SAPARD)
- 22 Regulamento (CE) n° 2666/2000 do Conselho de 5 de Dezembro de 1999 (CARDS)
- 23 Regulamento (CE) n° 1488/96 do Conselho de 23 de Julho de 1996 (MEDA)
- 24 Regulamento (CEE) n° 443/92 do Conselho de 25 de Fevereiro de 1992 (ALA)
- 25 Acordo de parceria de Cotonou n°483/2000 de 23 de Junho de 2000 (ACP/FED)
- 26 Regulamento (CE) n° 2500/2001 do Conselho de 17 de Dezembro de 2001 (pré-adesão)
- 27 Regulamento (CE) n° 555/2000 do Conselho, de 13 de Março de 2000 (pré-adesão de Chipre e de Malta)