



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 8.10.2003
COM(2003) 590 final

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

**relativa à integração plena da cooperação com os países ACP
no orçamento da UE**

ÍNDICE

1.	Sumário	3
2.	Contexto	5
2.1.	Eficácia da ajuda - uma prioridade internacional.....	5
2.2.	Cooperação da UE: orçamento + FED.....	6
2.3.	Cooperação da UE: orçamento <i>versus</i> FED.....	7
2.4.	Apoio ao programa de reformas da Comissão	9
3.	A oportunidade política da mudança: possibilidades oferecidas pela inscrição orçamental	9
3.1.	Integração dos países ACP nas relações externas da UE - rumo à normalidade	9
3.2.	Lutar contra o risco de uma marginalização política dos ACP	10
3.3.	Uma legitimidade acrescida para uma política de ajuda eficaz	11
3.4.	Benefícios suplementares em termos de eficácia.....	12
3.5.	Aumento de eficiência.....	13
4.	Aprensões relativas à inscrição orçamental.....	14
4.1.	Conservação da qualidade da parceria com os países ACP	14
4.2.	Manutenção do compromisso de ajuda aos países ACP	15
4.3.	Passagem de "chaves de financiamento" especiais para a "chave orçamental" geral....	15
5.	Uma agenda ambiciosa mas possível	16
6.	Conclusões: uma oportunidade política e prática de mudança	18

1. SUMÁRIO

O alargamento da União Europeia a dez novos Estados-Membros fará de 2004 um ano de importância histórica. A Conferência Intergovernamental sobre a reforma do Tratado, que deverá iniciar os seus trabalhos em Outubro de 2003 com base nas propostas da Convenção Europeia, dotará a União Europeia de uma Constituição, que tornará o respectivo papel e instituições mais consentâneas com o seu novo estatuto. A Comissão terá lançado então o debate sobre o quadro financeiro aplicável a depois de 2006, ou seja, ao primeiro período completo da UE alargada. A cooperação com os países de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP) figura também entre as principais prioridades para 2004, uma vez que a Convenção recomendou que a cooperação UE-ACP fosse inscrita no orçamento. Em 2004, terão início as negociações sobre as eventuais alterações a introduzir no Acordo de Parceria ACP (Acordo de Cotonu). Simultaneamente, a Comunidade deverá determinar o nível dos recursos a afectar ao apoio à cooperação financeira com os países ACP após a cessação da vigência do actual protocolo financeiro do 9º Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED). Embora estas duas vertentes financeiras - o quadro financeiro geral e o instrumento que sucederá ao 9º FED - possam parecer de índole bastante técnica, revestem-se de uma grande importância no plano político, estando intrinsecamente ligadas ao papel que a UE alargada pretende desempenhar no futuro.

A Comissão considera que, neste contexto, é politicamente desejável e oportuno normalizar o quadro financeiro em que é fornecida a ajuda da Comunidade aos países ACP, bem como aos países e territórios ultramarinos (PTU)¹. Esta mudança acabará com o sistema dos sucessivos FED e permitirá que o financiamento da cooperação UE-ACP seja plenamente integrado no regime do orçamento geral, ou seja, no orçamento anual da UE, e no seu quadro de programação a médio prazo, isto é, nas perspectivas financeiras. A combinação dos acontecimentos que intervirão em 2004 proporciona uma ocasião ideal para proceder a essa integração.

O FED, que tem sido o principal instrumento de financiamento da cooperação da CE com os ACP e os PTU desde 1958, reveste-se de uma natureza específica: intergovernamental no seu financiamento e gerido pela Comissão sem ser abrangido pelo orçamento geral, mas sujeito a quitação pelo Parlamento Europeu. O FED conservou ao longo de todos estes anos um regulamento financeiro distinto e as suas próprias normas de execução, que diferem das disposições aplicáveis à ajuda externa financiada a partir do orçamento geral. Por outro lado, os recursos do FED provêm de contribuições financeiras dos Estados-Membros que são determinadas com base numa fórmula de repartição dos custos diferente da aplicada ao orçamento geral. Aquando de cada renovação dos protocolos financeiros, que têm uma duração de cinco anos, teve de se proceder à renegociação do montante dessas contribuições.

Embora estas disposições especiais se pudessem justificar há cinquenta anos, actualmente é necessário admitir que as vantagens de um fundo distinto específico se diluíram. Os países ACP e os PTU correm cada vez mais o risco de ser marginalizados, sobretudo porque assim são mantidos à margem dos debates e da definição de prioridades a nível da União Europeia. A situação actual é verdadeiramente anacrónica: por que motivo deverá um elemento específico (o FED) de uma política comunitária (a cooperação para o desenvolvimento) continuar a ser gerido fora do orçamento geral - o que implica que não há uma plena participação parlamentar -, e basear-se em chaves de repartição negociadas especificamente para esse fim entre os Estados-Membros e que são diferentes das aplicáveis às contribuições destes últimos para as restantes despesas comunitárias?

¹ Sempre que no presente documento se faz referência aos países ACP, nessa referência são também considerados os PTU.

A ideia da inscrição orçamental do FED foi debatida mais de uma vez no passado, tendo a última vez sido durante as negociações que conduziram ao 9º FED. Apesar de uma reacção positiva da maior parte dos Estados-Membros, não se chegou a nenhum consenso nessa fase. A Comissão declarou nessa altura que elaboraria uma comunicação sobre as vantagens e os inconvenientes da inscrição orçamental².

O presente documento vem na sequência desse compromisso, salientando que a inscrição orçamental do FED oferece possibilidades muito interessantes tanto no plano político como prático:

- Na Cimeira de Barcelona, de Março de 2002, a UE assumiu o compromisso de procurar harmonizar os procedimentos e as práticas (dos doadores) e de apresentar resultados concretos a esse nível antes de 2004. A inscrição orçamental seria uma medida concreta tomada nesse sentido. Com efeito, desta forma poderia obter-se um aumento da eficiência nos países beneficiários, que recebem actualmente recursos da Comunidade que são afectados de acordo com regras diferentes. A unificação dos procedimentos traria também vantagens significativas a nível da coerência da gestão, da racionalização da comitologia entre a Comissão e os Estados-Membros, da simplificação das tarefas para o pessoal da Comissão, tanto nos serviços centrais como nas delegações, e inserir-se-ia perfeitamente na reestruturação do sector das relações externas, que teve início em 2000.
- A eficácia da ajuda comunitária aos países ACP melhoraria também graças à disciplina orçamental e a mecanismos de reafectação mais flexíveis. A combinação de todos os recursos afectados à cooperação para o desenvolvimento no âmbito do orçamento geral facilitaria a cooperação regional entre os países em desenvolvimento ACP e não ACP, permitindo uma sinergia mais forte, e reforçaria a atenção prestada aos países ACP no âmbito do debate da UE sobre as questões de desenvolvimento. Os debates anuais do Conselho e do Parlamento sobre o orçamento são actualmente a principal ocasião para realizar trocas de impressões sobre os fundamentos da política de desenvolvimento, as prioridades políticas da União e as suas consequências em termos de recursos. A inscrição orçamental aumentaria a visibilidade da cooperação com os países ACP e reforçaria a sua legitimidade graças à autorização do Parlamento Europeu. Do mesmo modo, a influência da Assembleia Parlamentar Paritária ACP-UE sairia reforçada graças aos seus membros no Parlamento Europeu.
- As verbas passariam a ser rapidamente disponibilizadas (após a adopção do(s) necessário(s) regulamento(s) pelo Conselho Europeu e pelo Parlamento), uma vez que deixaria de ser necessário esperar pela ratificação de um protocolo financeiro por vinte e cinco (ou mais) Estados-Membros da UE e dois terços dos países ACP.
- A inscrição orçamental constitui uma ocasião para modernizar as relações entre os ACP e a UE, uma vez que se passa de um sistema de financiamento *ad hoc*, que se baseia em parte em relações históricas, para um sistema inteiramente financiado pela UE. Desta forma, evitar-se-ia a realização, de cinco em cinco anos, de negociações específicas e difíceis sobre as contribuições para o FED, passando a existir um sistema único de repartição das despesas entre os Estados-Membros, em vez de dois mecanismos distintos que serão ainda mais difíceis de gerir numa União Europeia alargada a 25 Estados-Membros. Tendo em conta todos os interesses actualmente em causa, é evidente que os debates sobre o FED correm o risco de ser marginalizados.

²

Conselho da União Europeia, ref. 14084/99 de 14 de Dezembro de 1999.

Neste contexto, a Comissão efectuou uma análise tendo em vista preparar as instâncias de decisão para as importantes escolhas que terão de ser efectuadas nos próximos meses. A comunicação confirma que uma inscrição orçamental integral do FED deverá conduzir a uma mudança positiva, normalizando o quadro político e orçamental e favorecendo a simplificação e harmonização dos procedimentos, sem comprometer os resultados qualitativos da cooperação com os Estados ACP, que data de há 45 anos. A comunicação termina por um roteiro, que demonstra que é possível integrar plenamente a ajuda aos países ACP no orçamento geral a partir de 2007-2008³, desde que sejam tomadas imediatamente as medidas necessárias.

2. CONTEXTO

2.1. Eficácia da ajuda - uma prioridade internacional

Nos últimos anos, a política de desenvolvimento sofreu um novo impulso tanto a nível da UE como a nível internacional.

No âmbito das Nações Unidas, foram realizadas várias conferências importantes, nomeadamente a Cimeira do Milénio, realizada em Setembro de 2000, a Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento, em Monterrei, e a Cimeira Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, em Joanesburgo, ambas realizadas em 2002. Estas conferências conduziram à definição comum de uma série de normas, princípios e valores reconhecidos, bem como à definição de prioridades a nível mundial. Os objectivos essenciais da política de desenvolvimento foram fixados nos "Objectivos de Desenvolvimento do Milénio", cujo principal objectivo é erradicar a pobreza. Os grandes princípios e as boas práticas da cooperação para o desenvolvimento, tais como as noções de "parceria" e de "apropriação" pelos países beneficiários do seu próprio processo de desenvolvimento, são doravante aceites largamente a nível internacional. O consenso alcançado em Monterrei sublinhou ainda a necessidade de reforçar a eficácia da ajuda pública ao desenvolvimento, nomeadamente reduzindo os custos de funcionamento, harmonizando os procedimentos dos doadores, desvinculando a ajuda e adaptando os mecanismos de fornecimento de ajuda às necessidades dos países em desenvolvimento. Foi também reconhecida a necessidade da previsibilidade dos recursos.

Neste contexto, a União Europeia comprometeu-se⁴ a reduzir os custos de funcionamento: antes de 2004, serão tomadas medidas concretas de coordenação das acções e de harmonização dos procedimentos, tanto a nível comunitário como dos Estados-Membros, em conformidade com as melhores práticas, acordadas à escala internacional.

A inscrição orçamental integral da cooperação com os países ACP e a harmonização dos procedimentos aplicáveis a todos os países em desenvolvimento são as medidas mais visíveis e concretas que vão nesse sentido, atendendo ao facto de os países ACP actualmente se verem confrontados com sistemas e procedimentos diferentes no que diz respeito à execução dos programas de desenvolvimento apoiados pela Comunidade.

³ O primeiro protocolo financeiro diz oficialmente respeito ao período que decorre entre Março de 2000 e Março de 2005. Contudo, apenas entrou em vigor em Abril de 2003, devido aos atrasos ocorridos no procedimento de ratificação. O Acordo de Cotonu precisa que os recursos do primeiro protocolo financeiro cobrirão o período de 2000-2007. Por outras palavras, as novas dotações deveriam estar disponíveis, o mais tardar, em 1 de Janeiro de 2008.

⁴ Conclusões do Conselho Europeu relativas à Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento, 14 de Março de 2002.

2.2. Cooperação da UE: orçamento + FED

Actualmente, a ajuda ao desenvolvimento prestada pela União Europeia é gerida através: (1) do orçamento da UE; (2) do Fundo Europeu de Desenvolvimento e (3) dos programas dos Estados-Membros da UE. Parte dessa ajuda transita por organismos internacionais (Banco Mundial, Nações Unidas, etc.). Além disso, o BEI constitui uma fonte de capitais importante para os países em desenvolvimento.

A UE no seu conjunto fornece, através das instâncias acima mencionadas, metade da ajuda ao desenvolvimento (cerca de 29 mil milhões de dólares em 2002) que é concedida aos países que dependem do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE (cf. Quadro 1 do Anexo 1). Cerca de um quinto dessa ajuda é gerido pela Comissão, em nome da Comunidade.

Em 2002, o total dos pagamentos destinados a financiar a ajuda externa da Comunidade elevou-se a 6,3 mil milhões de euros (cf. Quadro 2 do Anexo 1), 4,4 mil milhões de euros dos quais a título do orçamento da UE e 1,9 mil milhões a título do FED⁵. Dos 4,4 mil milhões de euros que provêm do orçamento, cerca de um quarto (ou seja, 650 a 700 milhões de euros por ano) destina-se aos países ACP. As rubricas orçamentais financiam actividades em determinados sectores, tais como a ajuda humanitária, os direitos humanos, a ajuda alimentar e o co-financiamento das ONG. A cooperação com alguns membros actuais (África do Sul) ou novos membros do grupo ACP (Timor Leste) é igualmente coberta pelo orçamento, o que também é o caso de um número significativo de acordos de pesca internacionais e de assistência prestada ao abrigo do mecanismo de intervenção rápida.

A Comunidade é um doador activo na quase totalidade dos países em desenvolvimento do mundo, mas com base em dois sistemas diferentes. A ajuda aos países em desenvolvimento não ACP é gerida exclusivamente em conformidade com regulamentos relativos ao orçamento geral, enquanto a ajuda aos países ACP é gerida, por um lado, em conformidade com regulamentos relativos ao orçamento geral e, por outro, de acordo com as disposições do Acordo de Cotonu e a regulamentação relativa ao FED.

Aquando da entrada em vigor do Acordo de Cotonu, em 1 de Abril de 2003⁶, estavam disponíveis os seguintes recursos para a cooperação com os países ACP e os PTU:

- ao abrigo do 6º, 7º e 8º FED, um total de 32,8 mil milhões de euros (incluindo transferências dos FED precedentes), dos quais 30,2 mil milhões de euros foram objecto de autorizações e 21,8 mil milhões objecto de pagamentos. Estavam, por conseguinte, ainda disponíveis 2,6 mil milhões de euros para novas autorizações e 11 mil milhões para pagamentos;
- ao abrigo do 9º FED: entre 12,5 e 13,5 mil milhões de euros para os países ACP (em função da decisão tomada pelos Estados-Membros relativa à disponibilidade de "um milhar de milhões sujeito a condições"), 175 milhões de euros para os PTU e 125 milhões de euros para as despesas de execução incorridas pela Comissão. Consequentemente, ao abrigo do 9º FED está disponível um montante total de entre 12,8 e 13,8 mil milhões de euros.

Consequentemente, estavam disponíveis mais de 15 mil milhões de euros para novas autorizações para o período de 2003-2007 e mais de 23 mil milhões de euros para pagamentos.

⁵ A maior parte dos recursos do FED é utilizada em benefício dos países ACP. Uma reduzida parte, cerca de 20 a 30 milhões de euros por ano, é afectada aos países e territórios ultramarinos.

⁶ JO L 317 de 15.12.2000, p. 3 e JO L 83 de 1.4.2003, p. 69.

O gráfico que figura no Anexo 1 (Quadro 3) ilustra a evolução das decisões relativas às autorizações e aos pagamentos a título do FED ocorrida entre 1989 e 2002. As autorizações elevaram-se, em média, a um montante superior a 3 mil milhões de euros por ano durante os três primeiros anos após a entrada em vigor do 8º FED (1998) e diminuíram em 2001 e 2002, o que é um fenómeno normal no sistema do FED, uma vez que este se baseia em protocolos financeiros quinquenais.

Importa, contudo, ter em conta os pagamentos, que correspondem aos recursos efectivamente colocados à disposição e que são a referência utilizada pelo CAD-OCDE (Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE) para elaborar os seus dados relativos à ajuda pública ao desenvolvimento. Uma análise desses dados (cf. Quadro 3 do Anexo 1) mostra que a reforma da gestão da ajuda externa, que a Comissão iniciou em 2000, teve como efeito uma melhoria da afectação dos recursos do FED. Enquanto o nível médio dos pagamentos oscilou à volta de 1,5 mil milhões de euros por ano entre 1996 e 2000, desde 2001 tem-se registado um nível médio de 2 mil milhões de euros por ano. Apesar desta melhoria, o nível dos pagamentos continuou a ser inferior às expectativas, ficando bastante aquém dos objectivos da Comunidade, que tencionava autorizar e desembolsar no âmbito do FED entre 3,0 e 3,5 mil milhões de euros por ano.

2.3. Cooperação da UE: orçamento *versus* FED

O FED, que é um fundo, apresenta certas características significativas que o distinguem do orçamento.

Assim que o montante global da dotação do FED para um período de cinco anos é decidido pelos Estados-Membros da UE, assim como entre estes e os países ACP, é fixado contratualmente entre os Estados-Membros no "Acordo Interno"⁷ e entre estes e os países ACP no protocolo financeiro⁸ que figura em anexo ao Acordo de Cotonu. Este protocolo deve ser assinado e ratificado por todos os Estados-Membros e por dois terços dos países ACP, processo esse que demora geralmente vários anos. O montante em questão só pode ser colocado à disposição dos países ACP quando o processo de ratificação está terminado. Logo que está disponível, o referido montante torna-se um objectivo de despesa, o que significa que os saldos não autorizados e não desembolsados continuam a estar afectados ao fundo até à sua utilização completa. Por este motivo, existem saldos antigos que remontam até ao 6º FED e que acabaram por ser transferidos para o 9º FED.

Em contrapartida, o orçamento da UE obedece à regra da anualidade, que é a prática corrente para os orçamentos públicos. As autorizações das despesas são válidas por um período de um ano. Se não forem autorizadas durante o exercício anual, as dotações autorizadas são anuladas no final do ano. No entanto, a anualidade das autorizações da autoridade orçamental, que representa os contribuintes, é complementada por outras disposições que permitem uma dimensão plurianual, indispensável a uma programação adequada das finanças públicas. Esta dimensão plurianual no âmbito da UE consiste essencialmente num quadro financeiro geralmente adoptado para um período de entre 5 a 7 anos e em montantes de referência incluídos nos regulamentos aplicáveis aos programas. Os regulamentos adoptados em co-decisão pelo PE e pelo Conselho da UE – que serão o modelo aplicável após a inscrição do FED no orçamento – constituem orientações firmes para a Comissão e para a autoridade orçamental, que se comprometem a respeitar esses montantes plurianuais durante o processo orçamental anual, excepto em determinadas circunstâncias muito limitadas.

⁷ JO L 317 de 15.12.2000, p. 355.

⁸ Cf. nota 6.

A utilização de um fundo conduz, em geral, a variações cíclicas da estrutura geral das autorizações e dos pagamentos. Um fundo confere colectivamente aos países ACP e individualmente a cada país, após a notificação da afectação de um montante específico, uma certa "flexibilidade no tempo", graças à qual as autorizações e os pagamentos podem quer ser concentrados no início do período de vigência do fundo quer ser adiados, sem risco imediato de os beneficiários perderem o montante prometido.

O modelo orçamental permite, quanto a ele, uma flexibilidade semelhante, desde que as dotações não utilizadas por países com dificuldades de absorção durante um determinado exercício possam ser colocadas à disposição de países, regiões ou iniciativas globais em condições de absorver um financiamento. Para um programa que diz respeito a um elevado número de países - o que é o caso da região ACP-, é altamente improvável que tal flexibilidade não funcione. Os montantes indicativos atribuídos aos países no âmbito de estratégias plurianuais não são evidentemente afectados por esta flexibilidade durante um exercício orçamental específico, a menos que um país não esteja regularmente em condições de absorver as dotações atribuídas num período prolongado.

A natureza contratual do fundo e a certeza de dispor do montante total previsto têm frequentemente sido evocadas como sendo as vantagens do FED em relação ao orçamento. A experiência adquirida com o fundo desde a sua criação mostra, contudo, que a utilização efectiva da ajuda, expressa no volume dos pagamentos, não reflecte o nível das dotações afectadas, o que favorece a constituição de saldos de montantes não autorizados e não desembolsados para os quais os Estados-Membros têm a obrigação legal de contribuir. Tal situação decorre, nomeadamente, de uma capacidade de absorção insuficiente e da falta de flexibilidade do próprio sistema do FED. Além disso, o objectivo de despesa assegurado pelas dotações não tem constituído um estímulo para uma execução rápida.

Devido ao facto de a execução de vários FED se sobrepor e de o encerramento dos programas e projectos conduzir frequentemente à liberação dos recursos afectados no âmbito de FED diferentes, a utilização de um fundo exige que sejam regularmente tomadas decisões de reafectação. Os montantes disponíveis para as reafectações e novas autorizações variam constantemente, o que não contribui nem para uma gestão eficaz nem para a clareza no que se refere aos montantes disponíveis. Em certos casos, nomeadamente no que diz respeito aos saldos não utilizados e aos recursos não afectados de antigos FED, a criação de novas dotações está sujeita a aprovação por parte do Conselho de Ministros ACP. Esse procedimento, que implica uma decisão da Comissão, o acordo do COREPER, a adopção do texto pelo Conselho de Ministros da UE, um debate no Comité de Cooperação ACP-UE para o financiamento do desenvolvimento e a adopção pelo Conselho de Ministros ACP-UE, dura pelo menos seis meses.

Por último, o Acordo de Cotonu prevê para o FED um tipo específico de co-gestão pela Comissão e pelos países ACP. A apropriação e a co-gestão são igualmente características importantes da cooperação inscrita no orçamento. Por conseguinte, os programas nacionais são sempre elaborados em estreita colaboração com as autoridades dos Estados beneficiários. No que diz respeito à execução, o regulamento financeiro aplicável ao orçamento geral contém um modelo de execução descentralizada pelo país terceiro beneficiário, na condição de que o seu sistema de gestão financeira respeite um determinado número de critérios de boa gestão financeira. Os programas de ajuda comunitária seguem estas regras em todas as outras regiões do mundo sem grandes dificuldades. A cooperação já está *de facto* inscrita no orçamento relativamente a um país ACP, a África do Sul, dado que este beneficia de dotações orçamentais anuais ao abrigo de um regulamento específico, que determina também o montante global correspondente a um quadro plurianual (actualmente, de 2000 a 2006).

2.4. Apoio ao programa de reformas da Comissão

A inscrição orçamental do FED está igualmente em conformidade com os objectivos da reforma da gestão da ajuda externa lançada pela Comissão em 16 de Maio de 2000. Tendo em vista acelerar e melhorar a qualidade da prestação da ajuda, foram tomadas várias medidas conducentes ao reforço da programação da ajuda, à criação do Serviço de Cooperação EuropeAid, à transferência das responsabilidades no domínio da gestão de projectos para as delegações da Comissão e à adopção de uma série de medidas destinadas a melhorar a gestão financeira. A reforma do sector das relações externas fazia naturalmente parte do processo de reforma interna da Comissão, da qual o novo regulamento financeiro aplicável a partir de 2003 é um elemento importante.

No que diz especificamente respeito aos países ACP, o processo de desconcentração deveria estar concluído em meados de 2004. A desconcentração revelou-se mais difícil de financiar no caso dos países ACP do que no caso de outras regiões financiadas a título do orçamento. Estas últimas beneficiam de dotações afectadas, no âmbito de programas autorizados pela autoridade orçamental, a despesas de assistência técnica e apoio administrativo. A flexibilidade deste mecanismo orçamental de apoio à execução da ajuda não existe no âmbito do FED. Com efeito, o montante dos fundos administrativos é fixado de cinco em cinco anos no Acordo Interno, e qualquer eventual alteração tem de ser ratificada por todos os Estados-Membros. Actualmente, estas dotações não são suficientes para apoiar a reforma. A Comissão teve, por conseguinte, de lançar a operação de desconcentração nas delegações ACP sem ter a certeza formal de dispor dos recursos financeiros necessários para 2006-2007. Espera-se que os parceiros ACP forneçam essas garantias assim que a questão possa ser abordada formalmente, isto é, no final de 2004. O montante previsto para as despesas de apoio administrativo no Acordo Interno relativo ao 9º FED equivale apenas a 1% do orçamento operacional, enquanto a ajuda externa inscrita no orçamento pode beneficiar de 3 %.

3. A OPORTUNIDADE POLÍTICA DA MUDANÇA: POSSIBILIDADES OFERECIDAS PELA INSCRIÇÃO ORÇAMENTAL

3.1. Integração dos países ACP nas relações externas da UE - rumo à normalidade

No passado, foram avançados vários argumentos em prol da manutenção das despesas ACP num fundo específico não abrangido pelo orçamento, com chaves de financiamento *ad hoc* e com um conjunto de regras específicas. Tais argumentos foram progressivamente perdendo a sua pertinência no âmbito actual da política externa e de cooperação.

O primeiro FED remonta a 1958, altura em que o contexto internacional e o estatuto da integração da UE eram completamente diferentes. A CEE (Comunidade Económica Europeia) ainda não tinha uma política externa e de segurança nem dispunha de um sistema de recursos próprios, e os Estados-Membros possuíam ainda relações institucionais com muitos dos países em causa. O FED foi criado para responder aos desafios dessa época, tendo desempenhado esse papel muito bem durante numerosos anos. Mas, o contexto actual é muito diferente.

O grupo dos países ACP alargou-se e desenvolveu-se, da mesma forma que a UE. A política de desenvolvimento foi definida a nível da UE, tendo sido assinados acordos de parceria ao longo dos anos com a quase totalidade das regiões e dos países do mundo: a região mediterrânica, a América Latina, a Ásia, etc. Esses acordos, tal como o Acordo de Cotonu, que dizem respeito a uma série de questões que se revestem de interesse comum (diálogo político, regime comercial, objectivos em matéria de democracia, etc.), são completados por um quadro institucional

complexo a nível internacional, no âmbito do qual são tomadas decisões importantes que têm um impacto no grupo ACP: a OMC, o G-8, as Nações Unidas, etc. Actualmente, a União Europeia atingiu um elevado nível de integração e exerce responsabilidades a nível mundial que envolvem relações colectivas com todas as regiões do mundo, independentemente das relações históricas que têm com elas os vários Estados-Membros.

O financiamento fora do orçamento data de um período anterior à introdução do sistema dos recursos próprios. Mas, mesmo após a introdução deste último, em 1973, os Estados-Membros decidiram conservar o sistema do FED, no âmbito do qual as suas contribuições (as "chaves de financiamento") foram negociadas a intervalos regulares. O sistema permitiu inicialmente aumentar de um FED para o outro de forma bastante generosa os montantes globais, uma vez que alguns Estados-Membros tinham um interesse específico na região ACP e estavam dispostos a traduzir esse interesse num financiamento mais importante a nível comunitário. Contudo, assistiu-se recentemente a uma estabilização dos aumentos do financiamento do FED (cf. Quadro 3 do Anexo 1), tendo as negociações sobre o financiamento dos últimos FED sido bastante difíceis.

Para o sucessor do 9º FED, no qual estarão implicados pelo menos 25 Estados-Membros, com a maioria dos novos Estados-Membros a situar-se na gama mais baixa do RNB (rendimento nacional bruto) *per capita* da UE, é pouco provável que as negociações sejam mais fáceis. A conservação das chaves de financiamento negociadas para financiar a cooperação da UE com uma região específica do mundo - facto que poderia designar-se como relações externas da União *à la carte* - é contrária ao espírito do processo de integração europeia.

A inscrição orçamental do FED, por outro lado, significa que este passará a ser financiado pelo sistema geral dos recursos próprios, aplicável a todas as despesas orçamentais, independentemente de dizerem respeito a programas internos ou externos. O financiamento deixaria assim de estar dependente de contribuições voluntárias e negociadas no âmbito de um sistema *ad hoc*, apresentando, por conseguinte, melhores perspectivas de continuidade. Para os Estados-Membros, tal significa que a cooperação financeira com os países ACP terá realmente lugar a nível da UE, reflectindo obrigações subjacentes ao facto de se pertencer à UE, sem qualquer manifestação dos eventuais interesses ou relações preferenciais iniciais. Tal permitirá também aos novos Estados-Membros associar-se mais facilmente ao financiamento da ajuda ao desenvolvimento UE-ACP a partir de 2007-2008.

3.2. Lutar contra o risco de uma marginalização política dos ACP

As Convenções de Lomé e, actualmente, o Acordo de Cotonu, criaram relações específicas entre a União Europeia e os ACP. Nessa mesma ordem de ideias, o financiamento separado da cooperação a partir de um fundo especial foi considerado como conferindo uma posição privilegiada aos países ACP, o que foi efectivamente o caso na altura em que os programas de cooperação com os ACP ocupavam um lugar dominante na ajuda externa europeia. Com o desenvolvimento das relações externas da União, a conclusão de acordos de cooperação com muitas outras regiões do mundo e o aumento do montante consagrado à ajuda externa no orçamento, um financiamento separado deixou de constituir um privilégio, tornando-se quase o contrário: nomeadamente, um fundo baseado em contribuições voluntárias e tributárias de pontos de vista nacionais. No novo contexto da União Europeia, mais dinâmico, os países ACP correm o risco de ser deixados um tanto de lado, devido às particularidades do sistema do FED, que combina elementos institucionais intergovernamentais e comunitários em vez de se inscrever plenamente no sistema geral da UE.

Dado que se situam no centro do processo de decisão democrático, as leituras anuais do orçamento quer no Conselho quer no Parlamento tornaram-se as principais instâncias de debate sobre os fundamentos da política de desenvolvimento, as prioridades políticas da União e as suas consequências em termos dos recursos. De igual modo, as perspectivas financeiras, definidas a médio prazo, determinam as implicações em termos de recursos da visão política da Europa. Uma vez que não faz parte do orçamento, a cooperação com os países ACP é assim claramente excluída de um dos processos de decisão mais importantes da UE. Em vez disso, de cinco em cinco anos, os Estados-Membros debatem e decidem entre si os recursos a afectar a essa cooperação, sem a participação do Parlamento. O risco, já de si elevado, de ver as relações com os países ACP serem marginalizadas em relação a outras regiões do mundo economicamente mais avançadas, é exacerbado pela sua falta de visibilidade nas instâncias políticas da UE. A inscrição orçamental do FED integrará plenamente os ACP no processo político da UE e colocará as relações com estes países num pé de igualdade com outras regiões. A influência da Assembleia Parlamentar Paritária ACP-UE será também reforçada graças aos seus membros no Parlamento Europeu.

3.3. Uma legitimidade acrescida para uma política de ajuda eficaz

Para que os esforços da UE em prol dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio sejam eficazes e credíveis, é necessário que exista um processo de decisão político coerente. Não se podem fazer escolhas adequadas em matéria de política e de gestão nem estabelecer planos de despesas apropriados se os orçamentos forem fragmentados em fontes de financiamento distintas, associadas a estruturas e calendários de tomada de decisão diferentes. Para assegurar a eficácia global da ajuda, é fundamental velar por que as instâncias de decisão políticas e económicas disponham dos meios necessários para poderem fazer escolhas adequadas e globais. Com a inscrição orçamental do FED, a autoridade orçamental e os cidadãos poderão passar a fazer uma ideia mais precisa das acções externas e da política de desenvolvimento da UE, graças a uma apresentação dos orçamentos coerente e que se presta a comparações. O processo de tomada de decisões deverá tornar-se mais coerente, dado que se desenrolará no âmbito de um processo político unificado, em vez de um processo dividido. Será mais fácil prosseguir o objectivo global de redução da pobreza, e as autorizações correspondentes serão mais facilmente seguidas num quadro orçamental coerente. No plano técnico, serão respeitados os princípios da unidade e universalidade do orçamento.

Como não faz parte do orçamento, o FED não está actualmente sujeito a nenhuma autorização do Parlamento Europeu. Todavia, o FED diz respeito a um importante domínio político da UE, para o qual o Tratado especifica explicitamente um procedimento de co-decisão, o que é uma contradição óbvia. Devido à sua importância política, bem como à sua dimensão financeira, o FED deveria ser sujeito a um exame exaustivo do Parlamento, tal como todas as outras despesas de política externa da UE. A integração do FED no orçamento geral poria termo a esta anomalia. A legitimidade da cooperação com os parceiros ACP será reforçada se o Parlamento Europeu puder exercer plenamente o seu poder de governação, que vai desde a autorização das despesas até à quitação. De um modo geral, a ajuda externa da UE ganharia em transparência no que diz respeito ao cidadão e ao contribuinte europeus.

A cooperação para o desenvolvimento no âmbito do Acordo de Cotonu só será assegurada enquanto verdadeiro instrumento político da UE no contexto do orçamento, no qual a negociação das contribuições de financiamento não está desassociada dos processos políticos da União. A ajuda ao desenvolvimento dos países ACP deve fazer parte da responsabilidade normal de cada Estado-Membro da UE, de modo a que possa legitimamente ser a expressão da responsabilidade colectiva da UE.

3.4. Benefícios suplementares em termos de eficácia

Além das considerações de carácter político e institucional, a Comissão espera que a incorporação do FED no orçamento proporcione um quadro propício a um aumento da eficácia.

Com a inscrição orçamental, as despesas ACP obedecerão ao princípio da anualidade. As dotações passarão a ser objecto de uma avaliação e autorização anuais pelo Conselho e pelo Parlamento, o que constituirá um incentivo importante para realizar progressos de forma contínua, ano após ano. O ritmo das autorizações tornar-se-á mais regular, e será mais fácil identificar a acumulação de dotações não despendidas, o que facilitará a resolução desse problema de forma mais precoce e mais enérgica.

Graças a uma flexibilidade acrescida no âmbito do grupo ACP, será mais fácil compensar eventuais dificuldades temporárias de absorção em certos países, antecipando autorizações financeiras relativas a outros países. O montante total finalmente despendido e a ajuda ao desenvolvimento efectivamente prestada poderão assim atingir mais facilmente o nível potencial estabelecido no quadro de referência plurianual para a afectação dos recursos.

A integração no orçamento fará com que o FED fique inteiramente sujeito aos princípios de gestão aplicáveis ao orçamento geral. Estes princípios são mais restritivos: os acordos de financiamento terão de ser concluídos, o mais tardar, no decurso do ano que se segue ao da autorização orçamental, e os contratos individuais de execução dos acordos de financiamento deverão ser concluídos, o mais tardar, três anos a contar da data da autorização orçamental. Os fundos que não serão atempadamente objecto de contratos serão anulados. Os princípios aplicáveis ao orçamento geral estão igualmente presentes no regulamento financeiro relativo ao 9º FED, mas de forma menos rigorosa.

A anualidade e a existência de cláusulas de caducidade mais estritas não significam que, pelo facto de estar inscrita no orçamento, a cooperação UE-ACP perda o seu carácter plurianual e previsível e que o seu financiamento global fique comprometido. Os programas inscritos no orçamento também funcionam num quadro previsível e plurianual. Contudo, a previsibilidade não equivale a uma garantia incondicional. Com efeito, o quadro orçamental compreende disposições - reforçadas desde 2003 - que incitam a fazer avançar as autorizações, os contratos e os pagamentos e que ajudam a evitar desvios excessivos entre as promessas/autorizações e a execução efectiva. Estes inventivos mais fortes complementarão os esforços envidados pela Comissão e pelos países ACP no sentido de reforçar a capacidade institucional de prestação da ajuda.

Após a integração do FED no orçamento, todos os grandes programas geográficos passarão a fazer parte da estrutura do orçamento. De um ponto de vista técnico, esta integração permitirá obter uma maior sinergia entre os programas centrados numa abordagem geográfica/nacional e os programas que prosseguem objectivos temáticos, o que facilitará o debate sobre a forma de otimizar a relação entre os dois tipos de instrumentos. Os programas de cooperação com os países ACP geraram uma profusão de experiências e de boas práticas, que merecem ser aplicadas a outros programas de cooperação com outras regiões em desenvolvimento. A separação entre os dois sistemas constitui um entrave ao enriquecimento mútuo entre os diferentes programas.

A integração do FED no orçamento facilitará a cooperação entre regiões. Os actuais instrumentos de cooperação financeira com a África são sobretudo o FED para a África Subariana, o programa específico para a África do Sul e o programa MEDA para a África do Norte. Esta situação cria um problema específico quando se procura apoiar a União Africana e as

suas iniciativas. Outra dificuldade deste tipo decorre do carácter cada vez mais complexo e exaustivo das relações da UE com a África. Se se puser cobro à dispersão dos instrumentos financeiros disponíveis para as relações externas da UE, imprimir-se-á certamente uma maior coerência e eficácia às relações políticas entre a UE e a África. Sem prejuízo da unidade do grupo ACP, poderá também obter-se assim um aumento de coerência similar para os países das Caraíbas em relação à América Latina e para o grupo do Pacífico em relação à Ásia.

Por último, a experiência recente mostra que o orçamento pode responder mais rapidamente às novas necessidades e prioridades, nomeadamente às que estão no âmago dos problemas da região ACP. Tal deve-se, em parte, ao carácter anual do processo de tomada de decisão orçamental, que permite actualizações mais frequentes, assim como à participação activa da autoridade orçamental nas diferentes escolhas. Entre os exemplos mais recentes, podem citar-se a rapidez de reacção, do ponto de vista orçamental, no que se refere à contribuição para as iniciativas mundiais, tais como o Fundo mundial de luta contra a SIDA, a tuberculose e o paludismo ou a saúde reprodutiva. Além disso, em determinados casos, numa situação de pós-crise, será mais fácil lidar com os países ACP por meio de programas que são da competência do orçamento do que através do FED. Existem também mecanismos de flexibilidade no âmbito do FED, mas, em geral, a sua utilização requer procedimentos mais complexos e mais demorados.

3.5. Aumento de eficiência

Para a Comissão, cujos recursos humanos e administrativos disponíveis para a execução da ajuda estão sujeitos a restrições severas, o aumento da eficiência é um aspecto importante da inscrição orçamental. Embora seja difícil quantificar com precisão, não existem dúvidas de que a integração no orçamento da ajuda aos países ACP se traduzirá numa eficiência acrescida das operações, ou seja, num aumento de rentabilidade. Evitar-se-á, assim, uma duplicação de esforços que actualmente é imposta aos vários operadores e interessados, designadamente, os serviços da Comissão, os delegados dos Estados-Membros, os parceiros ACP, as ONG participantes ou os adjudicatários.

A execução da ajuda externa no âmbito do orçamento da UE e nos termos do FED foi harmonizada na medida do possível atendendo às diferenças de concepção e de enquadramento jurídico em causa. Apesar destes esforços, subsistem algumas diferenças entre o regulamento financeiro aplicável ao orçamento geral e o do 9º FED. Consequentemente, a Comissão deve continuar a aplicar dois conjuntos de procedimentos de gestão diferentes, o que implica, por um lado, diferenças no que se refere à distribuição das responsabilidades entre a Comissão e os países parceiros e, por outro, a manutenção de dois sistemas contabilísticos bastante diferentes. Quando os funcionários são transferidos de um tipo de cooperação para outro, têm de ser novamente formados. Os diferentes métodos de cooperação reflectem-se na estrutura da organização da Comissão, o que conduz, *de facto*, a uma mobilidade insuficiente do pessoal afectado a determinadas regiões. Além disso, durante décadas, tanto a Comissão como os Estados-Membros tiveram de duplicar os seus esforços de coordenação.

A integração do FED no orçamento dará à Comunidade a ocasião de utilizar só um conjunto de procedimentos aplicável a todas as actividades de cooperação, pondo termo à actual situação, em que os mesmos países ACP recebem ajuda da mesma administração através de dois mecanismos diferentes. As delegações nos países ACP poderão assim assegurar muito mais facilmente uma gestão desconcentrada em relação à actual situação, em que são obrigados a conhecer e a utilizar duas séries de procedimentos.

Não se trata somente de programas diferentes geridos de acordo com dois sistemas diferentes. Muitas vezes, as mesmas actividades são financiadas por duas fontes distintas. Por exemplo, a ajuda humanitária à região ACP, fornecida pelo Serviço de Ajuda Humanitária (ECHO), é financiada em primeiro lugar pelo orçamento da UE e, no caso de este apoio não puder ser financiado a partir do orçamento, o ECHO pode recorrer aos fundos do FED em conformidade com as disposições do Acordo de Cotonu. Actualmente, a contribuição da CE para o Fundo mundial de luta contra a SIDA, a tuberculose e o paludismo é financiada simultaneamente pelo FED e pelo orçamento. Poder-se-iam citar ainda outros exemplos. Todos estes casos implicam uma duplicação de esforços no que diz respeito a decisões de financiamento, compromisso jurídicos, pagamentos, etc. Se toda a ajuda ACP estiver integrada no orçamento, será possível conceber um sistema que possa responder de forma mais eficiente às crises humanitárias e aos desafios mundiais que afectam os países em desenvolvimento, independentemente de estes serem ou não países ACP.

Os protocolos financeiros do FED têm de ser ratificados (com atrasos que podem ir até três anos), o que contribuiu em certos casos para as irregularidades sistémicas que afectam as autorizações e os pagamentos deles resultantes. Graças à supressão das negociações *ad hoc* sobre o financiamento do FED e à passagem para a anualidade das dotações, a inscrição orçamental do FED proporcionaria um padrão de execução mais regular e contínuo, permitindo, por conseguinte, uma utilização mais racional das capacidades das delegações.

4. APREENSÕES RELATIVAS À INSCRIÇÃO ORÇAMENTAL

4.1. Conservação da qualidade da parceria com os países ACP

As relações UE-ACP desenvolvidas durante os últimos 45 anos consolidaram um acervo do qual a apropriação e a parceria são as principais pedras angulares. Será que este acervo será preservado no caso da inscrição orçamental do FED ou será que este é um elemento necessário desse acervo?

A resposta a esta questão é clara: o FED é um elemento histórico, mas não fundamental, das relações privilegiadas entre os ACP e a UE. O acordo assinado em Cotonu é a expressão desta parceria. Foi concebido para dar, após 40 anos de cooperação, um novo impulso às relações comuns UE-ACP. Não foi fácil definir uma nova estrutura para uma associação autêntica, que visa vencer os desafios essenciais que são a redução da pobreza, os conflitos, as ameaças contra o ambiente, assim como o risco de marginalização económica e tecnológica. A parceria renovada é inovadora a vários níveis: os objectivos, a natureza da parceria e os meios para atingir os objectivos. Esta parceria continuará a reger as relações ACP-UE da mesma forma que no passado.

Contudo, os instrumentos da cooperação devem ser renovados: o Acordo de Cotonu introduziu várias ideias novas para melhorar a eficácia e a eficiência dos mecanismos financeiros, tais como mecanismos de avaliação melhorados, nomeadamente a revisão intercalar. Embora pudessem ser introduzidas melhorias num sistema centrado num fundo, a inscrição orçamental pode marcar uma diferença mais profunda e, simultaneamente, preservar a qualidade das relações. As autorizações em favor de um ou outro país ACP continuarão a ser concedidas com base em programas estabelecidos e aprovados em conjunto com esses países. O governo de cada país continuará a ser estreitamente associado à programação indicativa plurianual, à elaboração dos planos de acção anuais, assim como a todas as questões relativas à definição dos programas e projectos, bem como à respectiva elaboração e execução. A apropriação pelos nossos parceiros na cooperação é considerada pela Comunidade um dado adquirido, e o desafio que se coloca aos

países ACP continuará a ser o mesmo: tendo em conta as suas necessidades de desenvolvimento específicas, tentar tirar o maior partido possível das possibilidades proporcionadas pela ajuda da UE, assim como da sólida parceria forjada ao longo dos anos e que pode ser considerada uma referência para todos os programas de cooperação da UE.

No que diz respeito à gestão financeira, serão aplicáveis as regras gerais relativas às acções externas. Essas disposições prevêm um modo de gestão descentralizada, em virtude do qual podem ser confiadas às autoridades dos países parceiros várias competências em matéria de gestão financeira, na condição de estarem preenchidos vários critérios relativos à qualidade dos sistemas financeiros do governo.

4.2. Manutenção do compromisso de ajuda aos países ACP

Será que a inscrição orçamental poria em causa o compromisso financeiro assumido pela UE relativamente aos ACP? Como seria garantido o volume financeiro global? E será que haveria um montante previsível de autorizações em prol dos países ACP?

A análise da história do FED mostra que o fornecimento efectivo de ajuda aos países ACP ficou sempre aquém do nível das autorizações, conduzindo a uma acumulação de importantes saldos não utilizados. As garantias proporcionadas pelo fundo não passaram em grande parte de promessas. Os próprios Estados-Membros reconheceram este facto, tendo incluído no protocolo financeiro disposições que permitem fixar um prazo de validade para as novas autorizações financeiras efectuadas no âmbito do 9º FED.

A inscrição orçamental, em contrapartida, implica que a cooperação da UE com os ACP se fundamente, como todos os programas que são da competência do orçamento, em bases jurídicas comunitárias adequadas, ou seja, em textos regulamentares adoptados pelo Conselho e pelo Parlamento de acordo com o procedimento de co-decisão. Nesses actos legislativos, serão inscritas disposições financeiras adequadas que estabeleçam a contribuição financeira para o programa para todo o seu período de execução. A previsibilidade será assegurada, uma vez que o regulamento estabelecerá um quadro de referência plurianual para os recursos financeiros, assim como uma base para inscrever cada ano as despesas no orçamento. O acordo interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão estabelece que o procedimento orçamental anual deve respeitar o montante plurianual programado, excepto se surgirem novas circunstâncias, objectivas e duradouras, que tenham de ser objecto de uma justificação explícita e precisa, tendo em conta os resultados atingidos na execução do programa.

No que diz respeito ao orçamento plurianual global a inscrever no(s) regulamento(s) aplicável(is) e no próximo enquadramento financeiro (para depois de 2006), a Comissão tenciona propor um financiamento proporcional aos compromissos internacionais assumidos pela UE. Por outras palavras, os montantes que a Comissão prevê incluir na proposta de "inscrição orçamental" terão como objectivo, no mínimo, manter o nível total de ajuda actualmente fornecida à região através do FED e estarão em consonância com a evolução geral do RNB da UE. A Comissão esforçar-se-á por chegar a um consenso com os parceiros ACP, respeitando ao mesmo tempo as prerrogativas da autoridade orçamental da UE.

4.3. Passagem de "chaves de financiamento" especiais para a "chave orçamental" geral

A inscrição orçamental do FED conduzirá a um aumento da utilização dos recursos próprios. Contudo, este fenómeno deve-se simplesmente ao facto de os montantes destinados à cooperação com os países ACP transitarem por um sistema diferente. A inscrição orçamental em si não tem nenhuma incidência no montante global que os Estados-Membros terão de desembolsar.

Será que a inscrição orçamental implica o risco de se atingir o limite máximo dos recursos próprios?

Em 2000-2002, os pagamentos efectuados ao abrigo do FED representaram, em média, 0,021% do RNB da UE. Além disso, a capacidade de desembolso do FED atendendo à sua capacidade em matéria de autorizações no âmbito do 9º FED teria representado, em média, cerca de 0,031% do RNB durante esse mesmo período. Este nível de desembolso melhorado deveria ser mantido como objectivo mínimo após a inscrição orçamental.

Estes montantes devem ser considerados tendo em conta o limite máximo dos recursos próprios. Actualmente, este último está fixado em 1,24% do RNB, enquanto o nível previsto pelo APO de 2004 é de 0,99% do RNB para a UE-25. A questão de saber se será ou não necessário alterar o limite máximo dos recursos próprios na sequência da inscrição orçamental do FED deve ser examinada noutro contexto, designadamente, durante o debate sobre o enquadramento financeiro posterior a 2006.

As chaves de financiamento negociadas pelos Estados-Membros para as suas contribuições para o FED são diferentes das chaves orçamentais, quer da chave orçamental marginal (chave RNB) quer da chave média (todos os recursos próprios). Consequentemente, poderá haver uma tendência para pensar que a inscrição orçamental conduzirá a uma certa redistribuição da contribuição financeira entre os Estados-Membros e, sobretudo, para tentar calcular essa redistribuição em termos de vencedores e de perdedores. Ora, esta abordagem é uma abordagem estática e, por conseguinte, incorrecta. A inscrição orçamental não alterará as contribuições para os fundos em curso: os acordos em vigor terão de ser executados de acordo com os termos acordados. Além disso, no que diz respeito às chaves aplicáveis às futuras contribuições, é impossível prever qual será o resultado de uma futura negociação com, pelo menos, 25 participantes. Também não se pode partir do princípio de que o sistema de financiamento do orçamento da UE não sofrerá quaisquer alterações.

Neste contexto, convém notar que as diferenças existentes entre as contribuições dos Estados-Membros para o FED e a sua riqueza relativa (reflectidas nas chaves PNB/RNB (cf. Quadro 4 do Anexo 1)) aumentaram entre o 6º e o 9º FED.

5. UMA AGENDA AMBICIOSA MAS POSSÍVEL

Durante os próximos dezoito meses, ocorrerão algumas mudanças significativas na União Europeia, o que constituirá uma ocasião quase única para abordar a questão da inscrição orçamental do FED. As principais etapas serão as seguintes:

Em primeiro lugar, em Outubro de 2003, a conferência intergovernamental sobre a reforma do Tratado começará os seus trabalhos com base no projecto de Tratado que estabelece uma constituição para a Europa, tal como adoptado pela Convenção Europeia. A Convenção recomendou que a cooperação UE-ACP fosse inscrita no orçamento, e o projecto de constituição propõe um quadro jurídico apto a admitir uma cooperação UE-ACP inteiramente integrada no orçamento⁹.

⁹ Grupo de trabalho VII sobre a acção externa, relatório final aos Membros da Convenção (CONV 459/02 de 16.12.2002, ponto 9, relativo à política de cooperação para o desenvolvimento): "Verificou-se um elevado nível de apoio à integração do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) no orçamento geral da UE, tornando-o assim sujeito aos mesmos procedimentos aplicáveis a outros domínios de assistência financeira. Tal integração deve ser acompanhada por melhorias da eficácia e pelo reforço da luta contra a

Em segundo lugar, está actualmente a ser elaborado o quadro financeiro para o período posterior a 2006. Prevê-se que seja publicada uma primeira comunicação da Comissão antes do final de 2003. No caso de a inscrição orçamental do FED se tornar uma realidade, o quadro financeiro deverá compreender todas as despesas necessárias para a cooperação ACP-UE após 2006.

Por último, o processo de alargamento está a entrar na sua fase final, com a adesão de dez novos Estados-Membros em 2004. Os novos Estados-Membros aderirão imediatamente ao Acordo de Cotonu, mas só participarão no seu financiamento após o termo da vigência do protocolo financeiro actual.

O período coberto pelo 9º FED termina em 2007. Consequentemente, a Comissão propõe que, em vez de se procurar assegurar um 10º FED financiado separadamente por 25 Estados-Membros ou mais, os orçamentos de 2007 e 2008 constituam o ponto de partida da inscrição no orçamento do financiamento ACP. Embora esta perspectiva pareça à primeira vista bastante remota, trata-se de um objectivo ambicioso, uma vez que os trabalhos preparatórios em diversos domínios deverão ter início este ano.

As principais implicações e preparativos são os seguintes:

- (1) Em termos de instrumentos comunitários: a) inclusão da cooperação ACP no próximo quadro financeiro aplicável ao período posterior a 2006: a Comissão deve apresentar as suas primeiras ideias a este respeito no final de 2003; b) adopção de uma base jurídica plurianual relativa à futura cooperação ACP-UE sob forma de regulamento comum PE/Conselho, com um montante de referência privilegiado: deverá estar pronta uma proposta até 2005, após consulta dos Estados ACP, devendo ser tomada uma decisão até ao final de 2006.
- (2) No que se refere às disposições que regem a parceria ACP-UE: convém alterar as disposições de execução técnicas no âmbito do Acordo de Cotonu que diferem das disposições orçamentais. Estas mudanças referem-se a disposições que figuram no corpo do Acordo de Cotonu, bem como nos anexos, o que implica que tenham de ser adoptadas disposições transitórias pelo Conselho de Ministros conjunto, na pendência da ratificação dos textos revistos. O protocolo financeiro (Anexo 1 do Acordo de Cotonu) deixará de ser necessário, pelo facto de o futuro financiamento ser garantido pelas disposições financeiras de um regulamento. As propostas da UE sobre as questões a negociar serão apresentadas aos ACP até 1 de Março de 2004. O Acordo Interno e o regulamento financeiro do FED deixarão de ser necessários para as futuras despesas, uma vez que na nova base jurídica serão previstas disposições de execução técnicas, e serão aplicáveis as disposições dos textos financeiros gerais aplicáveis ao orçamento.
- (3) No que diz respeito aos FED existentes, haverá um período de transição, no decurso do qual os FED existentes (do 6º ao 9º FED) continuarão a ser financiados em conformidade com as chaves de contribuição em vigor e não pelo sistema geral dos recursos próprios. A Comissão tentará, no entanto, velar por que o período de transição seja o mais curto possível, a fim de garantir que as vantagens da inscrição orçamental se concretizem plenamente o mais rapidamente possível. A Comissão apresentará propostas neste sentido até ao final de 2003.

No Anexo 2, figura um "roteiro" indicativo com mais pormenores.

pobreza nos programas de desenvolvimento da UE em geral, não devendo conduzir a uma redução do volume da ajuda afectada aos países ACP". O projecto de Constituição adoptado em Julho de 2003 pela Convenção vai ao encontro desta recomendação.

6. CONCLUSÕES: UMA OPORTUNIDADE POLÍTICA E PRÁTICA DE MUDANÇA

Não existe nenhuma razão fundamental para manter a anomalia que é a existência de um fundo distinto fora do enquadramento do orçamento. Os riscos ligados à integração total da cooperação ACP no orçamento da UE são muito reduzidos, enquanto as repercussões globais dessa integração são claramente positivas. O ónus da prova deveria recair naqueles que querem manter a actual situação de excepção, em vez dos que são partidários da normalização da situação. Os riscos e os custos associados à manutenção de um fundo distinto são reais.

As principais vantagens residem na possibilidade acrescida de tomar as boas decisões no bom momento no âmbito de um quadro único e verdadeiramente europeu.

Além disso, a harmonização dos procedimentos de gestão deverá trazer vantagens em termos de eficácia e eficiência. A inscrição orçamental poderá mesmo favorecer a extensão a outras regiões do mundo das vantagens da cooperação UE-ACP.

As qualidades do Acordo de Cotonu (apropriação, parceria, objectivos comuns), bem como a intensidade de longa data das relações entre a UE e a região ACP não serão postas em causa pela inscrição orçamental. Parceiros privilegiados da União Europeia desde 1958, os países ACP continuarão a ocupar um lugar importante na sua agenda.

Chegou o momento de optar pela inscrição orçamental devido a uma série de datas-chave próximas: a conferência intergovernamental para rever os Tratados, a revisão do Acordo de Cotonu e a apresentação de propostas relativas ao quadro financeiro aplicável depois de 2006. Esta agenda, embora apertada, é realizável. Nos próximos meses, deverá ser lançado um importante programa legislativo. Mas, os esforços valem a pena: a parceria UE-ACP, com o seu carácter muito específico e os seus ambiciosos objectivos, só poderá ser reforçada se puder dispor de um instrumento financeiro moderno que ofereça melhores perspectivas de progressos relativos aos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.

Consequentemente, a Comissão convida o Conselho e o Parlamento Europeu a apoiar a abordagem proposta na presente comunicação relativa à inscrição orçamental da cooperação financeira UE – ACP/PTU a partir de 2007-2008.

As primeiras datas-chave vitais estão já muito próximas. Por conseguinte, a Comissão informa o Conselho e o Parlamento Europeu de que deu início aos preparativos necessários conducentes a um conjunto de propostas para as quais se aproximam os prazos aplicáveis (os mais importantes dos quais estão indicados no roteiro), a fim de permitir que a inscrição orçamental se torne uma realidade.

ANEXOS

Anexo 1: Dados fundamentais

(1) Parte da UE no montante líquido da ajuda pública ao desenvolvimento (APD) em 1985-2002

	Desembolsos em milhões de dólares				APD da UE em % da APD total			CE em % da APD da UE	APD em % do RNB		APD da UE em % do RNB	
	Total CAD	UE	CE	EM	UE	CE	EM		Total CAD	UE	CE	EM
Média 85-86	32 296	14 570	1 704	12 866	45,1	5,3	39,8	11,8	0,33	0,45	0,053	0,397
Média 90-91	54 813	29 549	3 343	26 226	53,9	6,1	47,8	11,3	0,31	0,42	0,048	0,372
2000	53 734	25 273	4 912	20 361	47,0	9,1	37,9	19,4	0,22	0,32	0,062	0,258
2001	52 336	26 290	5 961	20 329	50,2	11,4	38,8	22,7	0,22	0,33	0,075	0,255
2002	56 991	29 093	6 502	22 591	51,0	11,4	39,6	22,3	0,23	0,34	0,076	0,264

Fonte: Estatísticas internacionais do CAD-OCDE relativas ao desenvolvimento.

Nota: Os dados relativos à UE referem-se às contribuições dos Estados-Membros, abrangendo a parte que lhes corresponde no âmbito do FED, do BEI e do orçamento geral da UE. Os dados relativos à CE abrangem o FED, o BEI e o orçamento da UE. A APD inclui empréstimos concedidos sob determinadas condições, pelo que vários empréstimos do BEI correspondem a APD e estão incluídos no total da CE, tal como vários empréstimos bilaterais, que estão incluídos no total relativo aos Estados-Membros.

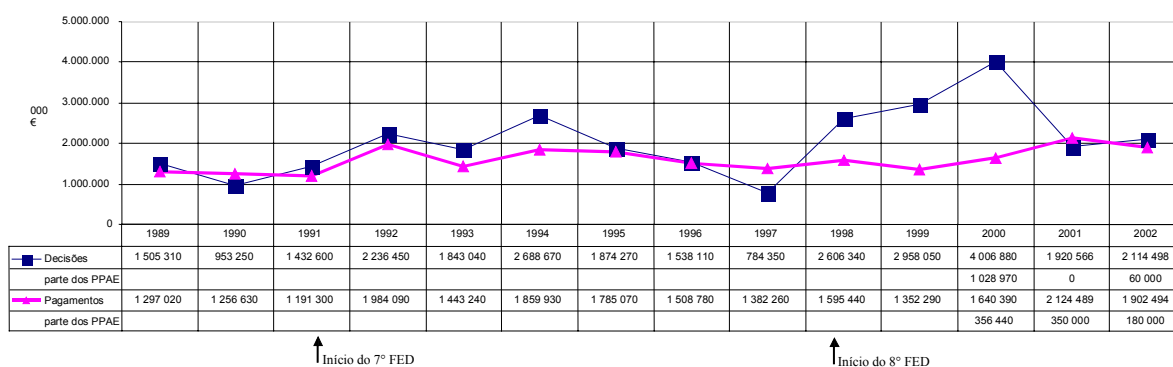
(2) Ajuda concedida aos países ACP a título do orçamento e do FED em relação à ajuda externa total

	em milhões de €						Composição da ajuda aos ACP-PTU em %		Parte da ajuda aos ACP na ajuda total
	Despesas orçamentais			Despesas FED, ACP + PTU	Total despesas ACP - PTU	Total despesas orça-mento + FED			
	Orçamento total da rubrica 4	ACP + PTU	outros						
	(1)=(2)+(3)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2)+(4)	(6)=(1)+(4)	(7)=(2)/(5)	(8)=(4)/(5)	(9)=(5)/(6)
Autorizações									
2001	4 859	699	4 160	1 921	2 620	6 780	26,7	73,3	38,6
2002	5 086	710	4 376	2 144	2 854	7 230	24,9	75,1	39,5
Pagamentos									
2001	4 231	720	3 511	2 124	2 844	6 355	25,3	74,7	44,8
2002	4 424	650	3 774	1 902	2 542	6 326	25,6	74,8	40,2

Fonte: Comissão – DG BUDG + EuropeAid.

Note: Os dados que figuram neste quadro não incluem a ajuda de pré-adesão.

(3) Autorizações - pagamentos FED 1989-2002



Notas:

- Autorizações: excluindo as anulações de autorizações
- Pagamentos: antes das recuperações
- Iniciativa em favor dos Países Pobres Altamente Endividados (PPAE)

Capacidade potencial (em milhões de €)		
Dotações iniciais		Média / Ano
6º FED	1985-1990 = 7.500	1.500
7º FED	1990-1995 = 10.940	2.188
8º FED	1995-2000 = 12.840	2.568
9º FED	2000-2005 = 13.800	2.760

Realizações efectivas (em milhões de €)		
Média / Ano		
	Autorizações	Pagamentos
1989-1999	1.856	1.512
2000-2002	2.681	1.889

Fonte: "Informações financeiras sobre os Fundos Europeus de Desenvolvimento"
COM(2003) 353 final – 13.6.2003 e COM(2002) 372 final – 9.7.2002

(4) Chaves de financiamento aplicadas aos 6º, 7º, 8º e 9º FED (dotações iniciais) e chaves PNB/RNB

Estados-Membros	6º Chave do FED 6º FED		% do PIB em 1985	7º Chave do 7º FED FED		8º Chave do 8º FED FED		9º Chave do 9º FED FED		Chave do RNB orça- mento geral 2003
	M€	%		M€	%	M€	%	M€	%	
Áustria						340	2,65	366	2,65	2,31
Bélgica	297	3,96	3,30	433	3,96	503	3,92	541	3,92	2,95
Dinamarca	156	2,08	2,40	227	2,08	275	2,14	295	2,14	2,01
Finlândia						190	1,48	204	1,48	1,50
França	1 768	23,58	21,10	2 666	24,37	3 120	24,30	3 353	24,30	16,39
Alemanha	1 954	26,06	25,20	2 840	25,96	3 000	23,36	3 224	23,36	22,75
Grécia	93	1,24	1,60	134	1,22	160	1,25	173	1,25	1,58
Irlanda	41	0,55	0,80	60	0,55	80	0,62	86	0,62	1,19
Itália	944	12,58	14,40	1 418	12,96	1 610	12,54	1 731	12,54	13,83
Luxemburgo	14	0,19	0,20	21	0,19	37	0,29	40	0,29	0,23
Países Baixos	423	5,64	5,30	609	5,57	670	5,22	720	5,22	4,96
Portugal	66	0,88	1,00	96	0,88	125	0,97	134	0,97	1,36
Espanha	500	6,66	6,80	645	5,90	750	5,84	806	5,84	7,46
Suécia						350	2,73	377	2,73	2,69
Reino Unido	1 243	16,58	18,10	1 791	16,37	1 630	12,69	1 751	12,69	18,78
TOTAL	7 500	100,00	100,00	10 940	100,00	12 840	100,00	13 800	100,00	100,00

Nota: A percentagem dos PIB dos vários países em 1985 indicada é a percentagem que era conhecida nesse momento e que difere da percentagem actualmente publicada relativamente a 1985. Esta diferença resulta de uma revisão do PIB de um grande Estado-Membro, que deu origem a uma alteração substancial no sentido da alta.

Anexo 2: Roteiro - calendário das principais etapas legislativas

Para concretizar a inscrição orçamental do FED, devem ser tomadas várias medidas de carácter legislativo, assim como várias decisões de natureza política e financeira. O roteiro actual especifica as principais medidas e decisões que devem ser tomadas, assim como os prazos que terão de ser cumpridos.

Outubro de 2003	Adopção pela Comissão da presente comunicação. Seguidamente, debate com o Conselho e o Parlamento Europeu.
Dezembro de 2003	Comunicação sobre as grandes orientações para o quadro financeiro posterior a 2006. <i>Esta comunicação deverá prever, com base na comunicação de Outubro, qual será a incidência financeira da inscrição orçamental do FED na rubrica que corresponde actualmente à "Rubrica 4" (acções externas).</i>
Dezembro de 2003	Apresentação, pela Comissão, ao Conselho e aos Estados-Membros dos aspectos do Acordo de Cotonu que devem ser alterados. <i>O modelo de inscrição orçamental levado a cabo implicará a substituição de algumas disposições do Acordo de Cotonu por disposições do direito comunitário. O protocolo financeiro, o Acordo Interno, o regulamento financeiro do FED e alguns elementos técnicos do Acordo de Cotonu relativos à execução tornar-se-ão redundantes ou terão de ser alterados. O sistema comunitário dos recursos próprios tornar-se-á igualmente aplicável. Prevê-se um período de transição para os FED em vigor.</i>
Fevereiro de 2004	Apresentação aos ACP das propostas da UE relativas a eventuais alterações do Acordo de Cotonu. <i>Os ACP só se pronunciarão sobre as alterações do Acordo de Cotonu (Acordo Interno e regulamentos financeiros do FED: decisão dos Estados-Membros).</i>
Maio de 2004 – Fevereiro de 2005	Negociações UE-ACP sobre as alterações do Acordo de Cotonu. Decisão do Conselho de Ministros ACP-UE sobre as medidas transitórias, na pendência da ratificação.
Maio de 2004 – Fevereiro de 2005	Preparação das emendas a introduzir no regulamento financeiro do FED e no Acordo Interno. Decisão do Conselho da UE sobre o regulamento financeiro do FED e o Acordo Interno revistos. <i>Revisão eventualmente necessária, à luz das alterações do Acordo de Cotonu e para o período de transição de 2008-2011 (em função da decisão tomada no que diz respeito às regras a aplicar à aplicação dos FED em vigor após 2007).</i>

Setembro de 2005	Proposta da Comissão relativa a regulamento(s) do PE/Conselho que estabeleça(m) um programa de cooperação com os ACP e os PTU. <i>Os futuros programas ACP/PTU financiados ao abrigo do orçamento necessitam de um regulamento de base do PE/Conselho (o Acordo Interno, o regulamento financeiro do FED e as disposições técnicas de Cotonu relativas à execução deixarão de ser necessários depois da inscrição orçamental).</i>
Maio de 2006	Adopção pela Comissão do anteprojecto de orçamento para 2007. <i>Compreende a estrutura orçamental ACP.</i>
Dezembro de 2006	Adopção, pelo PE e pelo Conselho, do(s) regulamento(s) de base relativo(s) à cooperação ACP/PTU. <i>Inclui(em) operações com a África do Sul e Timor Leste.</i>
Dezembro de 2006	Ratificação pela UE e pelos ACP, caso necessário, de alterações das bases jurídicas.
Janeiro de 2007/2008	Podem ter início as operações financeiras ao abrigo de um "FED" inscrito no orçamento.
2008-2011	Período de transição para os FED em vigor. <i>Já não são possíveis autorizações ao abrigo dos FED. Continuação dos pagamentos ao abrigo dos FED.</i>