

PT

PT

PT



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 19.10.2010
COM(2010) 586 final

**LIVRO VERDE DA COMISSÃO AO CONSELHO, AO PARLAMENTO EUROPEU,
AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES**

O futuro do apoio orçamental da UE aos países terceiros

1. INTRODUÇÃO

Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) fixados em 2000 galvanizaram o apoio internacional ao desenvolvimento e desencadearam outras iniciativas destinadas a aumentar o volume e a eficácia da ajuda com base numa parceria sólida entre doadores e países parceiros. O Consenso de Monterrey (2002), o Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento (2005), a Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda (2005) e o Programa de Acção de Acra (2008) são os marcos fundamentais deste processo, estabelecendo cinco grandes princípios: apropriação, harmonização, alinhamento, gestão dos resultados e responsabilidade mútua.

Em 2000, a Comissão apresentou uma comunicação sobre o apoio orçamental: «Apoios da Comunidade aos programas de reformas económicas e ao ajustamento estrutural: balanço e perspectivas»¹, que ajudou a delinear os contornos do apoio orçamental para a década seguinte. A apenas cinco anos do prazo fixado para o cumprimento dos ODM, em 2015, o apoio orçamental conquistou um lugar de destaque na agenda relativa à eficácia da ajuda. Ao longo do período 2003-2009, as autorizações para apoio orçamental da Comissão Europeia elevaram-se a 13 mil milhões de EUR (cerca de 25% da totalidade das autorizações nesse período). Cerca de 56% das autorizações destinaram-se aos países da África, Caraíbas e Pacífico (ACP), 24% aos países abrangidos pela Política Europeia de Vizinhança (PEV), 8% à Ásia, 6% à América Latina e 5% à África do Sul.

Todavia, algumas partes interessadas como o Tribunal de Contas, o Parlamento Europeu, os parlamentos nacionais e a sociedade civil manifestam preocupações crescentes quanto à qualidade, à relação custo-eficácia e ao impacto do apoio orçamental. Há que encontrar uma resposta para estas questões num momento em que a Comissão está a introduzir melhorias na sua abordagem do apoio orçamental. As questões mais importantes incluem i) a governação política e o papel do diálogo político; ii) o papel do diálogo sobre políticas, o papel da condicionalidade e a ligação com o desempenho e os resultados; iii) a responsabilidade a nível nacional e responsabilidade mútua; iv) a programação do apoio orçamental e a sua coerência com os outros instrumentos; v) o reforço da avaliação dos riscos e as medidas a tomar em caso de fraude e corrupção; vi) o apoio orçamental em situações de fragilidade; e vii) o crescimento, a política orçamental e a mobilização das receitas nacionais. É também indispensável uma melhor coordenação ao nível da UE, na medida em que o Tratado de Lisboa e o Serviço Europeu para a Acção Externa estão a alterar o contexto institucional em que a UE presta apoio orçamental.

O **objectivo** do presente Livro Verde é recolher as opiniões das partes interessadas sobre os objectivos e a utilização do apoio orçamental da UE, com base na experiência conjunta dos últimos dez anos e tendo em conta as diferenças em termos de contexto e natureza da cooperação da UE com os vários países e regiões do mundo. Os **objectivos específicos** do Livro Verde consistem em identificar as oportunidades e os problemas, colocar questões específicas sobre o modo de explorar estas oportunidades e solucionar os problemas e recolher opiniões e informações que permitam melhorar a nossa abordagem do apoio orçamental.

¹ COM(2000) 58 de 4/2/2000.

A maior fatia do apoio orçamental da UE destina-se aos países em desenvolvimento, pelo que é dada especial atenção à cooperação para o desenvolvimento. O **âmbito de aplicação** do presente Livro Verde cobre, no entanto, o apoio orçamental da UE a todas as regiões e tem em conta as disparidades entre os países em desenvolvimento, bem como entre os países candidatos à adesão e os países potencialmente candidatos e entre os países vizinhos, onde a cooperação e a parceria europeias visam apoiar as reformas e a transição, tendo em vista uma associação política mais estreita e uma integração económica gradual. As questões abordadas no presente documento podem ter, por conseguinte, uma pertinência diferente e dar lugar a respostas diferentes consoante as regiões.

A secção 2 apresenta uma definição de apoio orçamental. A secção 3 analisa a experiência passada e elege um certo número de princípios fundamentais para a concepção e a execução do apoio orçamental. A secção 4 enumera uma série de questões mais polémicas que constituem a parte mais importante do presente documento de consulta. A secção 5 apresenta as conclusões. Os documentos de referência podem ser consultados em [*inserir o endereço Internet*].

O presente Livro Verde será publicado no sítio Internet da Comissão (<http://ec.europa.eu/yourvoice/>). A consulta terá início em 19 de Outubro e terminará no final de Dezembro de 2010 e estará aberta a todas as partes interessadas. Os particulares, as organizações e os países interessados são convidados a enviar os respectivos contributos, sob a forma de respostas às perguntas formuladas no documento e/ou de comentários gerais sobre as questões abordadas. Os contributos recebidos serão publicados, eventualmente numa forma resumida, excepto se o autor objectar à publicação dos seus dados pessoais por a publicação dos mesmos poder prejudicar os seus interesses legítimos. Neste caso, o contributo poderá ser publicado sob anonimato. Caso contrário, o contributo não será publicado e o seu conteúdo não será, em princípio, tido em conta. Por outro lado, desde o lançamento, em Junho de 2008, do Registo de Representantes de Interesses no âmbito da Iniciativa Europeia em matéria de Transparência, as organizações são convidadas a utilizar este registo para fornecer à Comissão Europeia e ao público em geral informações acerca dos seus objectivos, financiamento e estruturas. É prática da Comissão considerar os contributos das organizações como contributos individuais, a menos que as organizações se inscrevam no registo.

Os contributos devem ser enviados para DEV-BSGP@ec.europa.eu. As perguntas sobre a consulta podem ser enviadas para o mesmo endereço electrónico ou para: Comissão Europeia, DG Desenvolvimento, Unidade C/3, Gabinete SC-15 05/100, 1049 Bruxelas, Bélgica.

2. O QUE É O APOIO ORÇAMENTAL?

O **apoio orçamental** inscreve-se no âmbito de um programa geral de cooperação num determinado país. Implica um diálogo sobre políticas, transferências financeiras, avaliação do desempenho e desenvolvimento das capacidades, com base na parceria e na responsabilidade mútua.

Caixa 1: Definição de apoio orçamental:

O apoio orçamental designa a **transferência de recursos financeiros** de um organismo de financiamento externo para o Tesouro Nacional de um país parceiro, depois de este ter cumprido as **condições** de pagamento acordadas. Os recursos financeiros assim recebidos fazem parte dos recursos gerais do país parceiro e são, por conseguinte, utilizados em conformidade com o seu sistema de gestão das finanças públicas.

A UE concede apoio orçamental unicamente aos países que preenchem os três **critérios de elegibilidade** abaixo enumerados e que decorrem dos regimes jurídicos aplicáveis ao apoio da UE a cada região: quando estão em vigor ou em fase de execução: a) uma política e uma estratégia nacionais (ou sectoriais no caso de AOS) claramente definidas; b) um quadro macroeconómico orientado para a estabilidade; c) um programa credível e pertinente para melhorar a gestão das finanças públicas. Todos os desembolsos estão subordinados ao cumprimento constante destes três critérios gerais de elegibilidade (previstos nas «**condições gerais**»), podendo igualmente estar sujeitos a «**condições específicas**», prevendo critérios e indicadores de desempenho (muitas vezes centrados nos resultados) em domínios prioritários.

Através do apoio orçamental, os doadores ajudam os governos dos países parceiros a financiar certas funções essenciais dos Governos, como a construção de escolas e de hospitais, o pagamento de salários a professores e a pessoal de saúde, a construção de infra-estruturas, o reforço da segurança e do Estado de direito, a execução de processos de reforma complexos e a consecução da estabilidade macroeconómica.

O apoio orçamental visa colmatar as deficiências da abordagem «projecto» tradicional (custos de transacção elevados, sistemas paralelos fragmentados), que teve como consequência, em especial nos países fortemente dependentes de ajuda, impedir o desenvolvimento de políticas coerentes pelos governos parceiros, enfraquecer ainda mais as capacidades limitadas das instituições nacionais e comprometer a sustentabilidade da ajuda. O apoio orçamental, pelo contrário, é encarado como um meio de favorecer a apropriação pelos países parceiros das políticas de desenvolvimento e dos processos de reforma, de reforçar as instituições e os sistemas nacionais responsáveis pela prestação de contas e de promover o crescimento, a redução da pobreza e a realização dos objectivos de desenvolvimento.

O apoio orçamental da UE não é um cheque em branco, nem é concedido a todos os países. São importantes os princípios basilares (ver secção 4.1) e o diálogo sobre políticas é um elemento fulcral do programa. Além disso, os critérios de elegibilidade (ver caixa 1) têm de ser cumpridos e preenchidas certas condições a fim de garantir a utilização dos recursos, atenuar os riscos e criar incentivos para melhorar o desempenho. O apoio orçamental evoluiu de forma significativa ao longo do tempo, sendo adoptadas orientações distintas consoante as regiões.

O Tribunal de Contas Europeu tem tido um papel decisivo neste contexto, ajudando a Comissão Europeia a melhorar a sua abordagem do apoio orçamental (ver caixa 2). Nas suas recentes discussões com a Comissão, o Tribunal de Contas reconheceu que houve melhorias, mas identificou certas deficiências que ainda impedem que o apoio orçamental desenvolva todas as suas potencialidades. Recomenda uma definição mais clara dos objectivos específicos de cada país para facilitar a avaliação do impacto; a utilização de um quadro global de gestão dos riscos a fim de atenuar os riscos da gestão financeira e do desenvolvimento; maior transparência e justificação das dotações afectadas ao apoio orçamental, bem como da sua repartição em parcelas fixas e variáveis. reforço da gestão da condicionalidade ligada ao desempenho e do diálogo sobre políticas; apresentação de relatórios de desempenho, com periodicidade mais regular, que evoquem os benefícios e os riscos. Estes aspectos, juntamente com a auditoria interna e as recomendações do Parlamento

Europeu, darão um contributo decisivo para a abordagem da UE relativa ao apoio orçamental no futuro.

Caixa 2: O apoio orçamental e o Tribunal de Contas Europeu

O Tribunal de Contas examina periodicamente o apoio orçamental nos seus relatórios anuais. Além disso, publicou dois relatórios especiais sobre o apoio orçamental e tenciona publicar um terceiro no final de 2010. Com base nas recomendações do Tribunal, a Comissão introduziu alterações e melhorias à sua abordagem e linhas de orientação. Em termos concretos, o Tribunal contribuiu para a transição do apoio orçamental específico para o apoio orçamental geral (RE 5/2001) e encorajou a elaboração e a adopção de um quadro comum de avaliação do desempenho em matéria de gestão das finanças públicas, bem como o reforço da coordenação e das avaliações conjuntas com os representantes locais dos doadores (RE 2/2005). O Tribunal avaliou várias vezes a interpretação dinâmica da elegibilidade aplicada pela Comissão e sublinhou que a Comissão deveria demonstrar de forma mais explícita, formal e estruturada a elegibilidade e o desempenho no domínio da gestão das finanças públicas (RE 2/2005, RA 2009). O Tribunal elaborou também um relatório especial sobre a assistência da UE ao sector da saúde. O relatório concluiu que o apoio orçamental geral ainda não tinha contribuído eficazmente para a melhoria dos serviços de saúde, pelo que deviam ser intensificados os esforços nesse sentido, ao passo que o recurso ao apoio orçamental sectorial específico deveria ser intensificado (RE 10/2008). O Tribunal tenciona ainda publicar um relatório especial sobre o sector da educação.

No presente Livro Verde, entende-se por «apoio orçamental da UE» o apoio orçamental concedido pela Comissão Europeia, proveniente dos instrumentos da acção externa financiados pelo orçamento da UE, bem como as ajudas do Fundo Europeu de Desenvolvimento. Pode assumir a forma de **apoio orçamental geral (AOG)** em apoio à estratégia de desenvolvimento de um país ou de **apoio orçamental sectorial (AOS)** em apoio à estratégia de um sector específico. Tanto a UE como os outros doadores de apoio orçamental utilizam cada vez mais o apoio orçamental geral e sectorial em paralelo e existe um interesse crescente no apoio orçamental para tratar questões novas e específicas (como as alterações climáticas). Enquanto a UE e alguns outros doadores concedem AOS sem um objectivo específico, outros aplicam algum tipo de afectação dos fundos.

O AOG e o AOS têm **objectivos diferentes**, facto que se reflecte nas condições e no diálogo. O AOG visa apoiar uma política e uma estratégia nacional de desenvolvimento e tem potencial para cobrir a gama completa das políticas e reformas; O AOS visa, por seu lado, apoiar uma política sectorial ou um programa de reforma e tem a vantagem de se centrar mais especificamente nos sectores mais importantes. O AOS tem um valor acrescentado especial quando o apoio orçamental representa uma pequena parte do orçamento nacional e o objectivo é realizar um diálogo sobre políticas e reformas específicas num determinado sector. Em muitos casos, a UE adopta as duas modalidades em paralelo, sobretudo nos países da África, Caraíbas e Pacífico, recorrendo ao AOS para complementar o AOG, a fim de coadunar a política nacional de desenvolvimento com as necessidades específicas de um determinado sector ou reforma.

A **coordenação** é fundamental. A UE é um importante prestador de apoio orçamental. Estão a ser envidados esforços para melhorar ainda mais a coordenação no domínio do diálogo sobre políticas e do diálogo político, da concepção e execução dos programas, da promoção da responsabilidade nacional e mútua e da elaboração e comunicação dos resultados das avaliações. Este trabalho também foi tido em conta no presente Livro Verde e contribuirá para melhorar a eficácia do apoio orçamental, assim como a coerência e a credibilidade dos

doadores da UE, melhorando simultaneamente a coordenação entre todos os prestadores de apoio orçamental.

Caixa 3: Evolução do apoio orçamental da UE

As primeiras experiências no domínio do apoio orçamental nos anos noventa puseram em evidência as limitações da condicionalidade como meio eficaz de promover as reformas, a importância de os países parceiros assumirem a responsabilidade pelas políticas e os escassos resultados obtidos com a afectação dos fundos a rubricas orçamentais específicas. Com base nesta experiência, a Comissão adoptou uma **Comunicação** (2000) sobre a «Apoios da Comunidade aos programas de reformas económicas e ao ajustamento estrutural: balanço e perspectivas» que introduziu o apoio orçamental para a redução da pobreza (AORP), para além de uma abordagem inovadora em matéria de condicionalidade. Esta Comunicação fixou objectivos para o apoio orçamental que mais tarde viriam a tornar-se parte integrante dos princípios da eficácia da ajuda.

Os programas de apoio orçamental da UE passaram a ser adoptados cada vez mais por períodos de três anos, consistindo em **parcelas fixas** subordinadas ao respeito dos critérios de elegibilidade e **parcelas variáveis** dependentes dos resultados obtidos face a objectivos acordados e com base em indicadores de resultados, sobretudo nos sectores sociais.

No que se refere aos **critérios de elegibilidade** aplicáveis ao apoio orçamental, a Comissão (e a maioria dos outros prestadores de apoio) aplica uma abordagem dinâmica, exigindo um compromisso credível em termos de reformas e dados concretos sobre os progressos alcançados, em detrimento de requisitos mínimos. Esta abordagem permitiu à Comissão intervir em contextos muito diferentes, incluindo em **países em situação de fragilidade**, onde o apoio orçamental pode contribuir para sustentar a estabilização e evitar a deterioração da situação económica e política.

Em 2008, a Comissão lançou também os «**Contratos ODM**» para os países que deram provas de uma boa gestão do apoio orçamental e demonstraram estar empenhados em realizar progressos tendo em vista a consecução dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM). Os Contratos ODM prevêem compromissos de seis anos que permitem aos governos planear estratégias e orçamentos a longo prazo com uma maior certeza em termos de afluxo de fundos no futuro.

3. A EVOLUÇÃO DO APOIO ORÇAMENTAL — ALGUNS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

O apoio orçamental sofreu uma evolução na última década pelo que é possível retirar alguns ensinamentos sobre a sua concepção e o seu impacto (ver caixas 3 e 4).

Caixa 4: Apoio orçamental — Ensinamentos retirados

Uma importante **avaliação** do apoio orçamental geral (AOG) realizada em 2006 em sete países em desenvolvimento (Burkina Faso, Malawi, Moçambique, Nicarágua, Ruanda, Uganda e Vietname), encomendada pelo Comité de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE/CAD), concluiu que o apoio orçamental tinha sido uma resposta pertinente para os problemas reconhecidos no domínio da eficácia da ajuda e que pode ser um meio eficaz e sustentável de apoiar as estratégias nacionais de redução da pobreza. A avaliação concluiu que o AOG tinha efeitos positivos na harmonização e no alinhamento, bem como na consolidação da apropriação e das responsabilidades dos governos, o mesmo se verificando em termos de eficácia das despesas públicas e capacidades dos governos, em especial na gestão das finanças públicas. O apoio orçamental tinha também sido responsável, segundo a avaliação, pelas melhorias verificadas no acesso aos serviços na maioria dos países. Não foram detectados sinais significativos de uma evicção do investimento privado ou de diminuição da capacidade de cobrança de receitas a nível nacional, nem provas evidentes de que os fundos afectados ao apoio orçamental tenham sido mais atingidos pela corrupção do que outras formas de ajuda. A avaliação exprimiu, no entanto, algumas reservas quanto ao impacto do apoio orçamental na redução da pobreza e na qualidade dos serviços básicos. Encontra-se actualmente em fase de experimentação uma metodologia de avaliação revista no Mali, na Tunísia e na Zâmbia. **Avaliações independentes recentes dos programas por país da Comissão Europeia**, realizadas em 20 países onde o apoio orçamental tem um papel importante, confirmaram, na generalidade, a sua utilidade e recomendam a prossecução dos programas. Em termos gerais foi, porém, difícil avaliar o impacto do apoio orçamental na redução da pobreza e noutros indicadores ODM. Particularmente difícil foi a avaliação das questões relativas à atribuição e aos eventuais resultados que teriam sido obtidos se tivessem sido utilizados instrumentos alternativos (análise contrafactual).

Daqui decorre que o apoio orçamental não deve ser visto como um fim em si, mas como um meio de melhorar a eficácia da ajuda e a obtenção de resultados. E ainda que a importância de cada um destes elementos difira de região para região, é possível identificar um certo número de princípios fundamentais capazes de orientar a concepção e a execução de apoio orçamental e em torno dos quais existe um amplo consenso por parte dos prestadores de apoio orçamental da UE:

O apoio orçamental como parte de um pacote: o apoio orçamental deve ser mais do que uma transferência financeira – faz parte de um pacote que inclui diálogo sobre políticas, avaliação dos resultados, desenvolvimento de capacidades e outras intervenções de apoio.

Apropriação: o apoio orçamental deve ajudar os países a concretizarem as suas próprias estratégias de desenvolvimento.

Resultados: o apoio orçamental deve centrar-se na obtenção de resultados mensuráveis.

Previsibilidade: o apoio orçamental deve ser fornecido de modo a assegurar um elevado grau de previsibilidade, tanto a curto como a longo prazo.

Responsabilidade: o apoio orçamental deve ser fornecido de modo a aumentar a responsabilidade dos governos perante os seus cidadãos, os parlamentos nacionais e as instituições superiores de auditoria relativamente à utilização dos recursos e aos resultados obtidos (responsabilidade a nível nacional). O apoio orçamental deve, ainda, ser fornecido de modo a assegurar que os países parceiros honrem os seus compromissos junto dos doadores e

os doadores honrem os seus compromissos junto dos países parceiros (responsabilidade mútua).

Uma abordagem da UE mais coordenada: o apoio orçamental deve ser fornecido de modo a melhorar a coordenação dentro e fora da UE e a reforçar a coerência e credibilidade da UE.

Apoio público: A fim de assegurar o apoio público das partes interessadas da UE, o apoio orçamental deve fornecer provas concretas dos resultados e dos progressos alcançados pelos países parceiros. É também necessário que, nos países parceiros, os cidadãos possam perceber e identificar os benefícios do apoio orçamental nos seus países.

4. APOIO ORÇAMENTAL: PRINCIPAIS QUESTÕES

Naturalmente, continuam por resolver alguns problemas para melhorar a qualidade, a relação custo-eficácia e o impacto do apoio orçamental. As principais questões sobre as quais não existem certezas ou consenso sobre a melhor via a seguir referem-se aos seguintes aspectos:

- Governação política e papel do diálogo político;
- Papel do diálogo sobre políticas, papel da condicionalidade e relação com o desempenho e os resultados;
- Responsabilidade a nível nacional e responsabilidade mútua;
- Programação do apoio orçamental e coerência com os outros instrumentos;
- Reforço da avaliação dos riscos e luta contra a fraude e a corrupção;
- Apoio orçamental em situações de fragilidade;
- Crescimento, política orçamental e mobilização dos recursos nacionais.

Estas questões são em seguida apresentadas mais em pormenor, juntamente com uma série de perguntas às quais as partes interessadas são convidadas a responder. As respostas podem ser acompanhadas de provas e exemplos.

4.1. Governação política e papel do diálogo político

A **governação política** emergiu recentemente como uma das questões mais importantes do apoio orçamental. Em causa estão duas perspectivas: deverá o apoio orçamental estar explicitamente subordinado ao respeito por princípios basilares como os direitos humanos, os princípios democráticos e o Estado de direito (ver caixa 5) ou deverão estes princípios estar subjacentes a toda a cooperação e, assim sendo, aplicar-se ao conjunto da parceria e a todas as modalidades de ajuda.

As directrizes da OCDE-CAD indicam que a condicionalidade política não deve estar especificamente ligada ao apoio orçamental ou a qualquer instrumento individual de ajuda e

que, em vez disso, deve ser integrada no contexto do diálogo político geral entre o país parceiro e os seus doadores².

Em última análise, o apoio orçamental pode ser sempre suspenso (à semelhança de um projecto) caso haja uma violação grave dos princípios basilares. Esta possibilidade está prevista nos diferentes instrumentos e acordos da UE que regem o desenvolvimento e a cooperação global em todas as regiões³ e torna-se necessária para manter a legitimidade do apoio orçamental e da ajuda em geral. A experiência mostra que as **susceptibilidades políticas** podem intensificar-se no caso do apoio orçamental, e principalmente no contexto do AOG, uma vez que é geralmente encarado como um sinal de apoio às orientações políticas gerais do país parceiro. O apoio orçamental sectorial é, por vezes, tido como sendo menos vulnerável ao risco político porque apoia a implementação de uma política sectorial específica em vez de toda a política de desenvolvimento do país parceiro. Muitos doadores concluíram que, comparado com o AOG, o AOS é mais fácil de justificar perante os contribuintes e os parlamentos nacionais num contexto de dificuldades políticas ou de corrupção crescente no país parceiro.

Caixa 5: Princípios basilares

No presente Livro Verde, os «princípios basilares» referem-se exclusivamente aos elementos políticos reflectidos nas disposições gerais do Tratado de Lisboa respeitantes à acção externa da União.

O Tratado declara: *A acção da União na cena internacional assenta nos princípios que presidiram à sua criação, desenvolvimento e alargamento, e que é seu objectivo promover em todo o mundo: «democracia, Estado de direito, universalidade e indivisibilidade dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais, respeito pela dignidade humana, princípios da igualdade e solidariedade e respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional.»* (Artigo 21.º, n.º1).

As recentes preocupações em matéria de governação política em vários países em desenvolvimento que recebem apoio orçamental levaram alguns doadores a dar mais importância aos princípios basilares como os direitos humanos, os princípios democráticos e o Estado de direito, passando o apoio orçamental a ser utilizado de forma mais explícita para objectivos políticos mais vastos. A natureza intrinsecamente política do orçamento nacional e a proximidade entre o diálogo sobre as prioridades da política geral do país parceiro e o diálogo político levantaram duas questões principais.

A primeira questão diz respeito à concessão de apoio orçamental em caso de deterioração do respeito pelos princípios basilares. Alguns doadores suspendem os desembolsos, ao passo que outros os mantêm. Esta falta de coerência pode transmitir uma mensagem errada aos governos dos países parceiros em causa. Esta situação sublinha a necessidade de se encontrar uma maneira de melhorar a coerência, por forma a assegurar que os princípios basilares são partilhados e respeitados, ao mesmo tempo que são preservados os benefícios do desenvolvimento, nomeadamente a previsibilidade do apoio orçamental.

A segunda questão diz respeito à determinação do fórum mais adequado para o diálogo sobre a governação política. Alguns têm preconizado utilizar todas as vias possíveis, incluindo os processos de diálogo sobre o apoio orçamental, para otimizar o efeito de

² Directrizes CAD: harmonizar a ajuda para reforçar a sua eficácia, apoio orçamental (vol. 2, 2005).

³ Nomeadamente, o Acordo de Cotonu, o Instrumento de Financiamento da Cooperação para o Desenvolvimento (ICD), o Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (IEVP) e o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA).

alavanca e a influência sobre as questões políticas relacionadas com os princípios basilares. Outros são a favor de um fórum mais político, separado dos processos de diálogo sobre o apoio orçamental, mas inspirado e contribuindo para os mesmos, reconhecendo que tais princípios sustentam toda a cooperação para o desenvolvimento.

P1: Devem as operações de apoio orçamental (em especial o AOG) ser concebidas de modo a reflectir a adesão dos países parceiros aos **princípios basilares**, e se sim, como? Concretamente, devem os programas de apoio orçamental recorrer mais à condicionalidade da governação política? Justifica-se a adopção de uma abordagem diferente no que respeita à **condicionalidade política** consoante se trate de apoio orçamental geral ou de apoio orçamental sectorial?

P2: De que modo pode ser assegurada a coerência entre o processo de apoio orçamental e o **diálogo político** sobre os princípios basilares, continuando a centrar o **diálogo sobre políticas** nos objectivos de desenvolvimento acordados? Quais deveriam ser as **instâncias e o nível apropriados** onde doadores e países parceiros possam suscitar e debater questões relacionadas com os princípios basilares?

P3: Como é que os doadores podem **dar uma resposta** adequada a uma eventual deterioração dos princípios basilares, preservando os benefícios do desenvolvimento e a previsibilidade do apoio orçamental?

4.2. Papel do diálogo sobre políticas, papel da condicionalidade e relação com o desempenho e os resultados

O **diálogo sobre políticas**, assente nos processos orçamentais e estratégicos do próprio país parceiro, é essencial para garantir que as medidas necessárias à realização dos objectivos acordados sejam identificadas, discutidas e dotadas dos recursos necessários. Um tal diálogo ajuda a estabelecer uma correlação mais clara entre a utilização dos recursos (incluindo o apoio orçamental) e a obtenção de resultados e ainda há muito a fazer para o tornar mais eficaz. Por exemplo, é particularmente importante assegurar um maior envolvimento das instituições superiores de auditoria, dos parlamentos nacionais, do sector privado e das organizações da sociedade civil.

Os **temas relevantes para o diálogo sobre políticas** deveriam ser os seguintes: estratégia de crescimento, estabilidade macroeconómica, política orçamental (incluindo a geração de receitas a nível nacional e a composição do orçamento aos níveis central e descentralizado), políticas sectoriais (especialmente os sectores sociais), protecção social (incluindo o recurso a sistemas de transferências pecuniárias condicionais⁴), gestão das finanças públicas, questões mais gerais de governação, nomeadamente a luta contra a fraude e a corrupção, reforma do sector público, incluindo a descentralização. O **diálogo sobre políticas** é distinto do **diálogo político** mais geral sobre os princípios basilares, muito embora devam completar-se e reforçar-se mutuamente. A questão principal é a de saber como tornar mais eficaz o diálogo sobre políticas. Isto levanta questões como o âmbito do diálogo e as qualificações necessárias, o papel da condicionalidade e o justo equilíbrio entre as reformas das políticas e os

⁴ Estes regimes prevêm transferências financeiras para as famílias pobres, na condição de os filhos frequentarem a escola e beneficiarem de cuidados básicos de saúde (casos do Brasil, do México e do Bangladesh).

indicadores de resultados nos quadros de avaliação do desempenho e a nível dos mecanismos de desembolso (ver também caixa 6).

Caixa 6: Diálogo sobre a política de apoio orçamental em diferentes contextos

Os objectivos do apoio orçamental orientam o âmbito e a natureza do diálogo sobre políticas em cada país. Estes objectivos e a estrutura do diálogo variarão de acordo com as circunstâncias de cada país e o seu grau de desenvolvimento, a natureza das suas relações com a UE e o envolvimento dos doadores em geral. Por exemplo, num país da **Ásia ou da América Latina**, onde a ajuda e o apoio orçamental representam quase sempre uma pequena parte do orçamento nacional, o diálogo pode ser muito diferente do que é estabelecido com a maioria dos países **africanos**. Nos **pequenos Estados insulares e Países e Territórios Ultramarinos (PTU)** existem problemas específicos que poderão ter de ser ponderados, nomeadamente a reduzida dimensão das administrações nacionais, a ausência de políticas e estratégias nacionais sólidas, a ausência de quadros macroeconómicos independentes e a escassa implicação dos outros doadores e escassa coordenação com eles. Nos **países da PEV e nos países do Alargamento**, onde a política europeia está mais centrada na promoção de reformas orientadas para a UE, tendo em vista a associação política e a integração económica, há uma maior preocupação em assegurar que os países parceiros sejam responsabilizados por medidas específicas a implementar a curto prazo, como a adopção de legislação harmonizada com o acervo da UE, no âmbito dos acordos de estabilização e de associação, no caso dos países candidatos à adesão e dos países potencialmente candidatos, e no âmbito dos acordos de associação actualmente a ser negociados com os países PEV.

Um **diálogo eficaz sobre políticas** exige pessoal competente por parte dos doadores que tenha a possibilidade e a capacidade de contribuir para a análise dos problemas que entravam o cumprimento dos objectivos de desenvolvimento acordados, bem como para a identificação e a implementação de soluções. Faltam, no entanto, a muitos doadores os recursos humanos adequados para tirar o máximo partido destas possibilidades. Este problema pode ser parcialmente colmatado através de uma maior partilha dos conhecimentos especializados e de uma repartição mais eficaz do trabalho entre os prestadores de apoio orçamental, o que também exige novos investimentos nas qualificações apropriadas.

Condicionabilidade. Seleccionar os países que receberão apoio orçamental com base em critérios de elegibilidade previamente definidos constitui uma aplicação legítima da condicionabilidade. Actualmente, a Comissão abstém-se de fixar requisitos mínimos por considerar que é mais importante o compromisso do país parceiro para com o processo de reforma. Os desembolsos podem ser subordinados a uma combinação de medidas e de resultados a alcançar. As informações disponíveis levam a crer que a condicionabilidade em matéria de políticas raramente se mostrou eficaz na concretização das reformas, a não ser que haja uma forte opinião interna a favor. Muitos intervenientes, entre os quais a Comissão Europeia, têm dado mais importância aos resultados, embora a maioria dos programas combine indicadores de política e de resultados.

Desempenho e resultados. A Comissão Europeia foi pioneira na utilização de indicadores de desempenho e de resultados nos seus programas de apoio orçamental como base para a avaliação dos progressos e a determinação dos montantes dos desembolsos das parcelas variáveis, bem como base para o diálogo sobre políticas⁵. Esta abordagem destinava-se a dar

⁵ A elaboração pelo Centro para o Desenvolvimento Mundial de abordagens «*cash on delivery*», que pressupõem pagamentos pelos resultados e recompensas pelo desempenho representa uma inovação mais radical neste sentido.

espaço aos governos dos países parceiros para definirem as suas próprias políticas (em conformidade com o princípio de apropriação) e a estimular o debate sobre o como e o porquê do sucesso ou insucesso das políticas no tocante à apresentação de resultados. Surgiram, no entanto, várias questões e dificuldades: a capacidade dos serviços estatísticos para produzirem, analisarem e publicarem regularmente estatísticas pertinentes, objectivas e de boa qualidade, que permitam medir o desempenho, a escolha dos indicadores e dos objectivos, determinar se é melhor avaliar o desempenho limitando a análise a esses indicadores ou recorrendo a uma avaliação mais global e, de uma forma mais geral, saber até que ponto a condicionalidade com base em resultados constitui um incentivo eficaz para conseguir um melhor desempenho.

É essencial centrar os esforços nos resultados, mas a afectação das dotações do apoio orçamental a resultados específicos é mais difícil de pôr em prática do que no caso dos projectos, uma vez que os fundos do apoio orçamental são integrados no orçamento geral do país, não sendo por isso possível efectuar qualquer seguimento. Seja como for, os doadores devem prestar contas da utilização do apoio orçamental, pelo que é muito importante que a UE – e o contribuinte europeu – disponham de provas mais claras de que os países parceiros utilizam os fundos para os fins previstos, obtêm bons resultados com o dinheiro aplicado e alcançam os objectivos acordados. Isto implica que os doadores centrem a análise e o diálogo sobre políticas em todas as grandes áreas do sistema de gestão das finanças públicas e da política orçamental do Governo, abarcando todo o ciclo orçamental. Quando são detectadas deficiências, os governos têm de demonstrar que possuem um programa de reforma da gestão das finanças públicas pertinente e credível, e dar conta dos progressos realizados ao longo do tempo. Uma análise orçamental mais eficaz é importante para melhorar o funcionamento do sistema de gestão financeira e os benefícios do apoio orçamental. A definição de objectivos específicos, de indicadores de desempenho e de um quadro de acompanhamento que permita demonstrar de que forma o apoio orçamental contribui para o desenvolvimento e a redução da pobreza continua a ser um problema importante. Neste contexto, o desenvolvimento de capacidades orientado para a procura e os resultados, em particular nos ministérios competentes e nos organismos de controlo, como as instituições superiores de auditoria e os parlamentos nacionais, assume uma importância capital.

P4: Como é que o **diálogo sobre políticas** com os países parceiros se pode tornar mais eficaz e abrangente ao contribuir para a consecução das reformas, dos resultados e dos objectivos?

P5: Como devem os doadores utilizar a **condicionalidade** do apoio orçamental para ajudar a melhorar o desempenho e que reacção devem ter quando não são cumpridas as condições acordadas?

P6: Como se pode melhorar os quadros de acompanhamento do desempenho e utilizar da melhor maneira possível os **indicadores de resultados** das operações de apoio orçamental a fim de solucionar os problemas indicados acima?

P7: Qual a melhor forma de melhorar o funcionamento do sistema de **gestão das finanças públicas**, incluindo as medidas de prevenção da fraude, e a **relação custo-eficácia** dos fundos afectados ao apoio orçamental? Deverá a UE fixar requisitos mínimos para conceder apoio orçamental?

4.3. Responsabilidade

A **responsabilidade a nível nacional** refere-se à responsabilidade de um governo parceiro perante os seus cidadãos e instituições (parlamento e instituições superiores de auditoria) em matéria de opções estratégicas, cobrança de receitas, dotações orçamentais e resultados. Trata-se de uma relação nos dois sentidos. Os cidadãos e as instituições também devem poder pedir responsabilidades ao seu governo pelas suas acções, controlar os abusos e, se necessário, impor sanções. A responsabilidade de um governo de um país parceiro perante os seus cidadãos é um factor decisivo para obter resultados em matéria de desenvolvimento. Trata-se de um elemento importante da **apropriação por parte de um país** das suas prioridades de desenvolvimento. Em princípio, o apoio orçamental está sujeito a escrutínio por parte do parlamento e das instituições de auditoria do país, o que a maior parte das vezes não sucede no caso das ajudas a projectos.

Até à data, as melhorias observadas a nível da responsabilidade nacional são bastante modestas, em parte porque as mudanças levam o seu tempo a implementar e a dar resultados. Em muitos países, a capacidade da sociedade civil e dos parlamentos de defenderem e controlarem as opções estratégicas, no âmbito de um processo orçamental transparente, ainda é incipiente. Um dos principais desafios para os doadores envolvidos no apoio orçamental é apoiar os sistemas e instituições nacionais responsáveis pela prestação de contas. As exigências dos doadores podem relegar para segundo plano a responsabilidade a nível nacional, ao imporem uma agenda ditada do exterior, principalmente quando o montante do apoio orçamental representa uma parte significativa do orçamento nacional.

Responsabilidade mútua. Na **perspectiva dos doadores**, a responsabilidade mútua é importante para que os governos possam demonstrar aos seus parlamentares e aos seus contribuintes que estão a utilizar para bons fins os fundos públicos destinados à ajuda ao desenvolvimento. Na **perspectiva dos países parceiros**, estes devem poder dispor de compromissos credíveis por parte dos doadores no sentido de fornecer informações actualizadas, previsíveis, transparentes e completas sobre os fluxos de ajuda (especialmente apoio orçamental), em conformidade com o ciclo orçamental, de modo a poderem elaborar e executar orçamentos globais capazes de cumprir os objectivos e as prioridades acordadas. Os países parceiros também precisam de informar a opinião pública sobre as suas relações com a comunidade de doadores e sobre os benefícios do apoio orçamental. No entanto, a sociedade civil só pode julgar a acção do governo se dispuser de informações essenciais sobre os montantes consagrados a medidas específicas e se existirem mecanismos para informar as autoridades competentes, incluindo os doadores, sobre as fraudes e a corrupção.

P8: De que modo se pode conceber o apoio orçamental (incluindo o desenvolvimento de capacidades) de modo a reforçar ainda mais a **responsabilidade a nível nacional** e a apropriação pelos países parceiros, incluindo a participação da sociedade civil?

P9: Como pode a **responsabilidade mútua** contribuir melhor para tornar mais eficaz o apoio orçamental, tanto nos países doadores como nos países parceiros?

P10: Que tipo de actividades de visibilidade/comunicação devem ser realizadas nos países doadores e nos países parceiros para reforçar a responsabilidade mútua?

4.4. Programação do apoio orçamental e coerência com os outros instrumentos

A **decisão de conceder ou não apoio orçamental e que montantes afectar** deve ser analisada à luz do contexto mais amplo da programação da ajuda no seu conjunto, no âmbito da qual as dotações afectadas a cada país são fixadas de acordo com as necessidades e o desempenho. Tal decisão enquadra-se numa análise mais geral da política económica e deve ter por base as necessidades de financiamento de cada país (tendo em conta o quadro orçamental de médio prazo e a contribuição que os fornecedores e os credores podem propor), a capacidade de absorção, bem como os riscos e benefícios esperados do apoio orçamental. Uma vez a situação do país correctamente analisada, incluindo as medidas tomadas pelo Governo para colmatar as deficiências constatadas e os recursos nacionais disponíveis, pode ser tomada uma decisão sobre os objectivos da cooperação e a modalidade de ajuda mais adequada – a ter em conta aqui questões como os custos unitários e a relação custo-eficácia.

Várias outras modalidades de ajuda coexistem com o apoio orçamental, nomeadamente fundos verticais, fundos fiduciários multidoadores, fundos comuns e ajudas a projectos. Considera-se uma vantagem dispor de um leque diversificado de modalidades de execução para dar resposta a diferentes necessidades e objectivos em diferentes contextos. Em alguns domínios, como o apoio a intervenientes não-estatais ou a processos eleitorais, obviamente a ajuda não pode, e não deve, ser concedida a título de apoio orçamental. Noutros, por exemplo, quando estão em causa competências especializadas de alto nível ou grandes investimentos em infra-estruturas, a modalidade mais apropriada deve ser decidida em função do contexto do país.

No que respeita ao apoio orçamental geral (AOG) e ao apoio orçamental sectorial (AOS), uma das principais questões que se coloca é se o apoio a um dado país deve incidir numa gama mais vasta de domínios (AOG), a fim de cobrir uma grande parte das políticas nacionais, sob pena, eventualmente, de menor eficácia no diálogo sectorial, ou se deve centrar-se em sectores específicos (AOS), para um diálogo sobre políticas mais eficaz, sob pena de serem eventualmente negligenciadas as questões mais gerais e transversais das reformas, indispensáveis aos progressos no plano sectorial. Em muitos casos a UE utiliza as duas modalidades em paralelo (ver secção 2).

P11: Que critérios deve utilizar a Comissão para fundamentar as suas decisões de conceder ou não apoio orçamental, e que **montantes** afectar, aos países elegíveis?

P12: Quais são as vantagens e desvantagens de conceder **apoio orçamental geral e sectorial** no mesmo país relativamente a optar por um único instrumento de apoio orçamental? Em que contexto o AOS pode ser considerado um tipo de apoio orçamental mais eficaz?

P13: Quais são as vantagens e desvantagens de utilizar uma paleta variada de instrumentos de ajuda paralelamente ao AOG/AOS? Quais seriam as medidas práticas a adoptar para garantir a coerência e a boa coordenação destes instrumentos?

4.5. O reforço da avaliação dos riscos e a luta contra a fraude e a corrupção

A eficácia e o impacto de todas as formas de ajuda (da ajuda a projectos ao apoio orçamental) podem ficar comprometidas por um certo número de riscos que convém acautelar. O apoio orçamental e a ajuda a projectos comportam diferentes tipos de riscos, o que implica que a gestão dos riscos deve ser adaptada ao método seleccionado para a concessão da ajuda. O

quadro da gestão dos riscos para o **apoio orçamental** é um importante instrumento para a avaliação da elegibilidade, a programação, a concepção e a execução dos programas, constituindo também uma base para o diálogo sobre políticas. Trata-se de um instrumento destinado a proteger os interesses financeiros da UE, mas também uma vertente essencial da abordagem dinâmica da elegibilidade (ver caixa 1), que requer um empenhamento convicto a favor das reformas necessárias e provas concretas dos progressos alcançados. Neste contexto, é importante analisar e reforçar as abordagens de gestão dos riscos respeitantes ao apoio orçamental.

Uma grave deterioração da **governança política** num país parceiro que está a receber apoio orçamental pode reduzir significativamente o papel do orçamento nacional enquanto expressão do interesse comum e pôr em risco os mecanismos de responsabilidade. Por sua vez, esta situação pode minar os esforços desenvolvidos no âmbito do apoio orçamental para melhorar a transparência e a gestão do próprio orçamento e, em última análise, erodir a eficácia do apoio orçamental. A análise dos riscos políticos exige uma intensificação do diálogo político sobre os aspectos importantes do apoio orçamental.

A **gestão macroeconómica e dos riscos para o desenvolvimento** pressupõe a existência de processos sólidos de acompanhamento, diagnósticos e indicadores pertinentes e capacidade para identificar e aplicar medidas correctivas quando necessário. A escassa qualidade e disponibilidade de indicadores pertinentes complica a gestão destes riscos. Para uma gestão eficaz dos riscos é indispensável melhorar o âmbito e a qualidade do diálogo sobre os progressos registados na execução das políticas nacionais e sectoriais.

É fundamental que os instrumentos de gestão do **risco financeiro** sejam aperfeiçoados. Em todas as operações de apoio orçamental, os fundos dos doadores são geridos de acordo com os sistemas e procedimentos de controlo e gestão das finanças públicas do país parceiro (ver caixa 1). O risco financeiro é avaliado e atenuado melhorando a eficácia da **gestão das finanças públicas**. Os diagnósticos regulares permitem identificar os principais progressos e as principais carências e servem de base para a elaboração e a execução dos programas de reforma, cuja pertinência e credibilidade são verificadas pelos processos de apoio orçamental.

A **corrupção** constitui uma grave ameaça para os esforços de desenvolvimento. Ao subverter os processos formais e institucionais, a corrupção fragiliza a democracia e a boa governação. Prejudica o desenvolvimento económico ao desviar recursos destinados às despesas prioritárias, gerando problemas de ineficácia e de incumprimento dos procedimentos de concurso para a prestação de serviços. A corrupção é um dos principais factores que pesam na balança dos argumentos contra e a favor do apoio orçamental. O fracasso da luta contra a corrupção mina a confiança tanto na política orçamental como na política económica em termos mais latos e tem **implicações a nível dos riscos financeiros e dos riscos de desenvolvimento**. Além disso, considerando que os fundos dos doadores são integrados no orçamento nacional, as alegações de fraude ou corrupção não são comunicadas à Comissão, que assim não tem possibilidade de as investigar. Em caso de apropriação indevida de verbas orçamentais por parte do país parceiro, a recuperação dos fundos pode tornar-se difícil. É, assim, essencial que a Comissão e a comunidade dos doadores em geral mantenham com os governos dos países parceiros um diálogo estreito sobre os temas relacionados com a corrupção.

Os **factores de risco externos**, como uma má conjuntura económica e financeira internacional, a volatilidade dos preços dos produtos de base ou as condições climáticas podem afectar também a situação orçamental de um país parceiro. A recente crise financeira e

económica mundial mostrou até que ponto o mundo está interligado. O acompanhamento e a atenuação dos riscos externos exigem medidas que possam aumentar a resistência do orçamento, incluindo a estrutura fiscal, aos choques externos.

P14: Como podem os **riscos** acima citados ser avaliados no âmbito de um **quadro global e geridos** de modo a melhorar a eficácia do apoio orçamental?

P15 Que tipo de medidas deverá a UE aplicar se o nível de risco for considerado elevado no que se refere à fraude e à corrupção?

P16: Qual a reacção mais adequada, nomeadamente medidas financeiras correctivas, que os doadores podem adoptar em caso de fraude e corrupção em grande escala aquando da execução das políticas que beneficiam de apoio orçamental?

4.6. O apoio orçamental em situações de fragilidade

O apoio orçamental pode ser fundamental para assegurar uma certa estabilidade económica e política aos países em situação de fragilidade.

Caixa 7: Situações de fragilidade

Trata-se de situações em que se rompe o contrato social devido à incapacidade ou inaptidão do Estado para desempenhar as suas funções básicas e assumir as suas obrigações no que respeita à prestação de serviços, à gestão dos recursos, ao Estado de direito, à paridade no acesso ao poder, à segurança da população e à protecção e promoção dos direitos e liberdades dos cidadãos. Em geral, o processo de saída de um país de uma crise comporta três fases sucessivas, que muitas vezes se sobrepõem e nas quais intervêm os parceiros políticos e os doadores: a fase de emergência, seguida da fase de consolidação da paz, que inclui a reabilitação social e económica e o início da reconstrução institucional. A terceira fase é a fase da estabilização macroeconómica (geralmente marcada pela retoma das ajudas por parte das IFI, uma vez liquidados os pagamentos em atraso), que conduz ao desenvolvimento. Cada fase do processo de saída do país da crise abre perspectivas de concessão de apoio orçamental.

Se os riscos são por definição elevados, os custos de uma não intervenção e os benefícios de um apoio eficaz (por exemplo, manter em funcionamento as funções básicas do Estado, como a prestação de serviços e a segurança) podem ser ainda mais elevados. Os critérios de elegibilidade devem ser interpretados de forma a reflectir as capacidades efectivas, o empenho e o potencial de progresso do país parceiro. Uma melhor coordenação de todos os doadores dispostos a apoiar o restabelecimento da autoridade do Estado é, todavia, essencial para garantir uma avaliação e gestão correctas e constantes dos riscos, um acompanhamento rigoroso dos progressos e uma boa capacidade de resposta na concepção. A Comissão está a trabalhar com o FMI, o Banco Mundial e o Banco Africano de Desenvolvimento na elaboração de um «documento para uma abordagem comum». Não obstante, são relativamente poucos os doadores bilaterais que concedem actualmente apoio orçamental a países em situação de fragilidade.

P17: O apoio orçamental deve ser utilizado para promover a estabilidade em **países em**

4.7. O crescimento, a política orçamental e a mobilização de receitas a nível nacional

As estratégias de desenvolvimento dos países parceiros e as atenções da UE centram-se cada vez mais na importância de um **crescimento económico** sustentável, para além da prestação de serviços sociais. É, pois, necessário garantir que a ajuda ao desenvolvimento em geral, e o apoio orçamental em particular, sejam também capazes de estimular e favorecer o crescimento inclusivo, o desenvolvimento sustentável e a redução da pobreza. Há que prestar uma maior atenção à identificação das etapas necessárias para remover os obstáculos ao crescimento sustentável, tais como infra-estruturas económicas desadequadas, excesso de burocracia e capital humano limitado. O apoio orçamental pode dar um contributo, promovendo a estabilidade macroeconómica, as reformas indispensáveis a um enquadramento económico mais favorável à actividade empresarial e uma afectação mais eficaz dos recursos orçamentais. A política orçamental é um tema particularmente importante para o diálogo sobre a política de apoio orçamental.

Garantir as receitas nacionais é fundamental para assegurar a estabilidade macroeconómica, alcançar e preservar os objectivos de desenvolvimento, reduzir a pobreza, realizar os ODM e reforçar a responsabilidade nacional. Este aspecto diz respeito ao crescimento económico nos países parceiros e aos sistemas fiscais. Melhorar as capacidades dos países em desenvolvimento de cobrar receitas, no respeito dos princípios da boa governação (transparência, intercâmbio de informações e concorrência fiscal leal) ajudá-los-á, a longo prazo, a diminuir a sua dependência da ajuda e a ponderar uma eventual **estratégia de saída** do apoio orçamental, cujo papel irá mudando à medida que os países se tornarem menos dependentes da ajuda. Os países parceiros devem comprometer-se a melhorar os seus sistemas fiscais e as taxas de cobrança.

Uma ampla base tributária, associada a uma gestão eficaz das receitas e das despesas, aumenta a legitimidade do Estado e consolida as relações entre o Governo e os cidadãos. Em parte, os programas de apoio orçamental deveriam ter como objectivo ajudar os países beneficiários a fazer face aos problemas, a nível nacional e internacional, relacionados com a cobrança das receitas fiscais, a fim de melhorar a responsabilidade e a autonomia e reduzir a dependência a longo prazo. Ainda que alguns programas de apoio orçamental abordem, de facto, as questões da cobrança de receitas fiscais, tem sido, sobretudo, a melhoria da gestão das despesas públicas que tem constituído o cerne do diálogo e da condicionalidade nos programas de apoio orçamental. Existe, portanto, uma certa margem para dedicar uma maior atenção às questões das receitas a nível nacional e da boa governação em matéria fiscal no âmbito do diálogo sobre o apoio orçamental, da condicionalidade, da avaliação do desempenho e do desenvolvimento das capacidades (tendo em conta, também, os problemas que se colocam neste domínio nos países ricos em recursos naturais). Tal permitiria melhorar gradualmente a adesão e o cumprimento dos princípios da boa governação no domínio da fiscalidade (transparência, intercâmbio de informações e concorrência fiscal leal). A questão de saber se o apoio orçamental deve ser subordinado à execução de reformas e à boa governação no domínio fiscal é particularmente pertinente.

Apoiar a **integração regional** é também um elemento central da cooperação da UE. A integração regional comporta benefícios económicos significativos, mas também levanta novos desafios, ligados nomeadamente à necessidade de transferir a base das receitas dos

direitos aduaneiros para a tributação interna, na medida em que a liberalização das trocas comerciais pode dar lugar a uma diminuição progressiva das receitas aduaneiras.

P18: Como podem os programas de apoio orçamental ser concebidos e implementados de modo a promover melhor o **crescimento inclusivo e sustentável**?

P19: Como podem o diálogo sobre a política de apoio orçamental e a condicionalidade favorecer a **geração de um maior volume de receitas a nível nacional e acabar com a dependência da ajuda**? Que tipo de estratégia de saída deverão os doadores incluir nas suas operações de apoio orçamental, e como é que a devem preparar?

P20: Como pode o apoio orçamental ser usado para ajudar os países parceiros e as organizações regionais a intensificarem o processo de **integração regional**?

5. CONCLUSÃO E FASES SEGUINTE

O apoio orçamental tem sido encarado como uma solução para utilizar a ajuda de forma mais eficaz, mas não é isento de problemas. O objectivo do presente documento era suscitar uma reflexão sobre que países deverão ser elegíveis para apoio orçamental, quanto deverão receber e qual a melhor forma de elaborar e gerir os programas de apoio orçamental. Estas questões devem ser analisadas paralelamente com os trabalhos realizados para aprovar um conjunto de objectivos e princípios, de modo a que o apoio orçamental possa contribuir melhor para a realização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, para o crescimento sustentável e a redução da pobreza nos países parceiros em desenvolvimento, bem como para o aprofundamento da integração económica e da associação política nos outros países. Com base nos resultados destes e de outros trabalhos, a Comissão procurará melhorar o seu processo de concepção e execução do apoio orçamental, tendo em vista a adopção de abordagens mais coordenadas no âmbito da UE.