



Bruxelas, 14 de junho de 2018
(OR. en)

10148/18

**Dossiê interinstitucional:
2018/0243 (COD)**

CADREFIN 108	COLAC 43
FIN 471	COAFR 165
POLGEN 95	COASI 153
CODEC 1071	RELEX 556
ACP 53	ECOFIN 626
COEST 122	ASIM 74
MAMA 101	ATO 38
DEVGEN 100	PE 83

PROPOSTA

de:	Secretário-Geral da Comissão Europeia, assinado por Jordi AYET PUIGARNAU, Diretor
data de receção:	14 de junho de 2018
para:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia

n.º doc. Com.:	COM(2018) 460 final
----------------	---------------------

Assunto:	Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que cria o Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional
----------	--

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2018) 460 final.

Anexo: COM(2018) 460 final



Bruxelas, 14.6.2018
COM(2018) 460 final

2018/0243 (COD)

Proposta de

REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

que cria o Instrumento de Vizinhaça, Desenvolvimento e Cooperaçaça Internacional

{SEC(2018) 310 final} - {SWD(2018) 337 final}

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• **Justificação e objetivos**

A presente proposta é efetuada no contexto do Quadro Financeiro Plurianual (QFP) 2021-2027, tal como salientado na comunicação «Um orçamento moderno para uma União que protege, capacita e defende – Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027»¹ da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. A comunicação apresenta as principais prioridades e quadro orçamental global para os programas de ação externa da UE na rubrica «Países Vizinhos e Resto do Mundo», incluindo a criação do Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional.

O objetivo do Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional consiste em manter e promover os valores e os interesses da União a nível mundial, através da prossecução dos objetivos e dos princípios da sua ação externa, tal como previsto no artigo 3.º, n.º 5, e nos artigos 8.º e 21.º do Tratado da União Europeia (TUE).

Os desafios que têm de ser abordados através de ação externa aumentaram nos últimos anos. O mundo caracteriza-se agora por uma maior fragilidade, provocada por diversas crises na vizinhança da UE e fora dela. Os conflitos regionais, o terrorismo, as desigualdades económicas e as crescentes pressões migratórias fazem parte desta nova realidade, agravada pelo crescimento da população, pelas alterações climáticas e pela degradação ambiental. Simultaneamente, embora os níveis de pobreza tenham diminuído a nível mundial, o número de pessoas que vivem na pobreza continua a ser um problema grave, nomeadamente nas economias emergentes. Embora tenham sido alcançados progressos significativos por alguns parceiros, outros permanecem bloqueados em situações de fragilidade.

No Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020, coexistem vários instrumentos de financiamento no âmbito da rubrica «Europa Global», a maior parte dos quais termina em 31 de dezembro de 2020. A sua finalidade varia no âmbito dos objetivos gerais da ação externa da UE, que incluem:

- a redução da pobreza e o desenvolvimento sustentável - Regulamento (UE) n.º 233/2014 que cria um instrumento de financiamento da cooperação para o desenvolvimento,
- a promoção dos interesses estratégicos da União - Regulamento 234/2014, que cria um Instrumento de Parceria,
- a assistência à vizinhança da União - Regulamento (UE) n.º 232/2014 que cria um instrumento europeu de vizinhança,
- a proteção dos direitos humanos - Regulamento (UE) n.º 235/2014, que cria um instrumento financeiro para a democracia e os direitos humanos a nível mundial,
- atividades de resposta a situações de crise, de prevenção de conflitos e de consolidação da paz em países parceiros - Regulamento n.º 230/2014, que cria o Instrumento para a Estabilidade e a Paz,
- a promoção de um nível elevado de segurança nuclear - Regulamento (Euratom) n.º 237/2014 que institui um Instrumento para a Cooperação no domínio da Segurança Nuclear,

¹ COM(2018) 321 final.

- o apoio ao restabelecimento de uma situação financeira sustentável, incentivando simultaneamente a realização de reformas de ajustamento económico (assistência macrofinanceira)²,
- o apoio às pequenas e médias empresas situadas em países terceiros visados e o desenvolvimento de infraestruturas económicas e sociais e apoio aos projetos relacionados com as alterações climáticas - Decisão (UE) 2018/412 que altera a Decisão n.º 466/2014/UE relativa ao mandato de empréstimo externo,
- um fundo de garantia relativo às ações externas - Regulamento (CE/Euratom) n.º 480/2009, e
- um Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável, a sua Garantia e o seu Fundo de Garantia - Regulamento (UE) 2017/1601.

O Regulamento de Execução Comum, o Regulamento (UE) n.º 236/2014, que estabelece regras e procedimentos comuns para a execução dos instrumentos da União de financiamento da ação externa também irá expirar.

O 11.º Fundo Europeu de Desenvolvimento³, apesar de atualmente ser financiado fora do orçamento da UE, é um dos principais instrumentos de financiamento externo e termina no final de 2020. O Fundo visa assegurar a cooperação com os Estados da África, das Caraíbas e do Pacífico, partes contratantes no Acordo de Parceria de Cotonu, e com os países e territórios ultramarinos.

Em conformidade com a Comunicação «Um quadro financeiro plurianual novo e moderno para a concretização eficaz das prioridades pós-2020 da União Europeia»⁴ e como concluído na avaliação de impacto⁵ que acompanha o presente regulamento, todos os instrumentos supramencionados devem ser concentrados num único instrumento abrangente, com exceção das subvenções de assistência macrofinanceira e parte do Instrumento para a Cooperação no domínio da Segurança Nuclear⁶.

As revisões e avaliações recentes⁷ dos instrumentos externos demonstraram o seu valor acrescentado e relevância. No entanto, salientaram também possibilidades de melhorar, sobretudo a necessidade de simplificar a forma de trabalhar e permitir à UE responder a circunstâncias imprevistas com uma maior flexibilidade. Os ensinamentos retirados, juntamente com os crescentes desafios, levaram a Comissão a alterar a arquitetura dos instrumentos de financiamento externo e a integrar as atividades atualmente financiadas pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento no orçamento. Através da presente proposta, a UE continuará a poder desempenhar um papel ativo na promoção dos direitos humanos, da estabilização, do desenvolvimento, da segurança, do combate às causas profundas da migração irregular, do comércio, da luta contra as alterações climáticas e da proteção do ambiente, entre outros aspetos. No entanto, poderá fazê-lo de uma forma mais abrangente, proporcionando maior flexibilidade para mover os recursos para onde estes são necessários à medida que o contexto internacional muda.

A presente proposta estabelece uma data de aplicação a partir de 1 de janeiro de 2021 e é apresentada para uma União de 27 Estados-Membros, de acordo com a notificação do Reino Unido em que este manifestou a sua intenção de se retirar da União Europeia e da Euratom com base no artigo 50.º do Tratado da União Europeia, recebida pelo Conselho Europeu em 29 de março de 2017.

² A assistência macrofinanceira é um instrumento financeiro utilizado numa base casuística para ajudar os países que estão próximos da UE, sobretudo a nível geográfico, a lidar com graves dificuldades na balança de pagamentos.

³ Acordo interno do 11.º Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) - JO L 210 de 6 de agosto de 2013, p. 1; Regulamento (UE) 2015/322 do Conselho relativo à execução do 11.º Fundo Europeu de Desenvolvimento, e Decisão (UE) 2015/334 do Conselho que altera o Acordo Interno.

⁴ COM(2018)092 final

⁵ SWD (2018) 337.

⁶ As atividades do âmbito nuclear exigem uma base jurídica específica e a sua adoção segue um procedimento específico no âmbito do Tratado Euratom.

⁷ https://ec.europa.eu/europeaid/mid-term-review-report-external-financing-instruments_en

- **Coerência com as disposições existentes**

A presente proposta prevê um quadro facilitador através do qual as políticas de ação externa e as obrigações internacionais possam ser executadas. Os compromissos internacionais incluem a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável⁸, o Acordo de Paris sobre as Alterações Climáticas⁹, a Agenda de Ação de Adis Abeba¹⁰, o Quadro de Sendai para a Redução dos Riscos de Catástrofe (2015-2030)¹¹ e a Resolução 2282 (2016) do Conselho de Segurança da ONU sobre a manutenção da paz¹². Na UE, o quadro das políticas inclui as disposições do Tratado relativas à ação externa que são aprofundadas através da Estratégia Global da UE para a Política Externa e de Segurança¹³, o novo Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento¹⁴, a renovada Parceria UE-África¹⁵ e a revista Política Europeia de Vizinhança¹⁶, entre outros documentos políticos¹⁷. O regulamento também irá constituir o quadro para a execução da parceria que sucederá ao atual Acordo de Cotonu¹⁸, que estabelece o acordo de parceria entre os membros do grupo de Estados da África, das Caraíbas e do Pacífico, por um lado, e a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, por outro.

- **Coerência com outras políticas da União**

Na aplicação do presente regulamento, será assegurada a coerência com outros domínios da ação externa e com outras políticas da UE relevantes, bem como a coerência das políticas para o desenvolvimento¹⁹. Tal como indicado na Agenda 2030, isto significa ter em conta o impacto de todas as políticas de desenvolvimento sustentável a todos os níveis: a nível nacional, no interior da UE, em outros países e a nível mundial.

Além disso, devem ser procuradas sinergias com ações ao abrigo de outros programas da UE, a fim de maximizar o impacto de intervenções combinadas. As interações e a complementaridade com esses programas deverão permitir um maior impacto da União. As ações financiadas ao abrigo desta proposta devem ser coerentes com as realizadas no âmbito do Instrumento de Pré-Adesão III²⁰, da Decisão relativa aos países e territórios ultramarinos²¹, do Instrumento Europeu para a Segurança Nuclear a fim de complementar o Instrumento de

⁸ <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

⁹ http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php

¹⁰ http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf

¹¹ <https://www.unisdr.org/we/coordinate/sendai-framework>

¹² Adotado pelo Conselho de Segurança na sua 7680.ª reunião, em 27 de abril de 2016.

<http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/sres2282.php>.

¹³ <https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union>

¹⁴ https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf

¹⁵ <https://www.africa-eu-partnership.org/en>

¹⁶ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/neighbourhood/pdf/key-documents/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf

¹⁷ Nomeadamente, a política para o Ártico (JOIN(2016) 21 final, a Comunicação conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho, «Uma política integrada da União Europeia para o Ártico», de 27 de abril de 2016 e a Sinergia do Mar Negro (COM(2007) 160 final, Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, «Sinergia do Mar Negro – Uma nova iniciativa de cooperação regional», de 11 de abril de 2007.

¹⁸ https://ec.europa.eu/europeaid/regions/african-caribbean-and-pacific-acp-region/cotonou-agreement_en

¹⁹ https://ec.europa.eu/europeaid/policies/policy-coherence-development_en

²⁰ COM (2018) 465 final - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA III).

²¹ COM(2018) 461 final - Proposta de Decisão do Conselho relativa à associação dos países e territórios ultramarinos à União Europeia, incluindo as relações entre a União Europeia, por um lado, e a Gronelândia e o Reino da Dinamarca, por outro («Decisão de Associação Ultramarina»).

Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional com base no Tratado Euratom²², da Política Externa e de Segurança Comum e da recentemente proposta Facilidade Europeia de Apoio à Paz²³ que é financiada fora do orçamento da União. A ajuda humanitária tal como definida no artigo 214.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia não será financiada ao abrigo desta proposta; as atividades de ajuda humanitária continuarão a ser financiadas com base no Regulamento relativo à ajuda humanitária²⁴.

A Garantia para a Ação Externa, financiada no âmbito do presente regulamento e do IPA III, cobrirá igualmente a provisão para a assistência macrofinanceira, a fim de abordar as crises da balança de pagamentos nos países em questão. A provisão da Garantia para a Ação Externa para assistência macrofinanceira deve ser adequada de forma a fazer face aos desafios políticos e à instabilidade económica desses países, tomando como referência o montante anual de concessão de crédito/empréstimos aprovado na revisão intercalar do quadro financeiro plurianual para 2014-2020. Este apoio não programável deve ser complementar a outras modalidades de assistência previstas neste regulamento.

O financiamento ao abrigo do regulamento deve também ser utilizado para financiar ações relacionadas com a mobilidade na aprendizagem, a partir de/entre países terceiros no âmbito do programa Erasmus, bem como a cooperação e o diálogo político com estes países em matéria de educação e de cultura, de um modo coerente com o Regulamento do Programa Erasmus e o Regulamento que cria a Europa Criativa.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

• Base jurídica

A proposta tem por base os artigos 209.º, 212.º e 322.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. É apresentada pela Comissão em conformidade com o procedimento previsto no artigo 294.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

A Parte V, Título III, Capítulos 1 e 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia estabelece o quadro jurídico para a cooperação com os países e regiões parceiros.

• Subsidiariedade

A UE encontra-se numa posição única para prestar ajuda externa por uma série de razões. O seu estatuto de entidade supranacional confere-lhe influência política e o consequente efeito de alavanca. A UE marca presença global através das suas delegações, o que garante uma vasta rede de informação sobre os desenvolvimentos que afetam os países em todo o mundo. A UE é igualmente parte na maioria dos processos multilaterais destinados a enfrentar os desafios globais. Tal permite à UE estar constantemente ciente das novas necessidades e problemas e reafetar recursos em conformidade. A complementaridade entre a ação da UE e as ações realizadas pelos Estados-Membros está a aumentar. Isto reforça o diálogo político e a cooperação com países parceiros, que é cada vez mais canalizada através de uma programação conjunta com os Estados-Membros.

A UE pode igualmente complementar as atividades dos Estados-Membros para fazer face a situações potencialmente perigosas ou em caso de intervenções especialmente onerosas. Em alguns domínios em que os Estados-Membros não estão ativos, a UE continua a ser o principal, e por vezes o único, interveniente a agir. Tal acontece, por exemplo, em contextos sensíveis, como a defesa dos direitos humanos e as missões de observação eleitoral.

²² COM(2018) 462 final - Proposta de regulamento do Conselho que institui um Instrumento para a Cooperação no domínio da Segurança Nuclear que complementa o Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional com base no Tratado Euratom.

²³ C(2018) 3800 final - Proposta apresentada ao Conselho pela Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança tendo em vista uma decisão do Conselho que estabelece a Facilidade Europeia de Apoio à Paz.

²⁴ Regulamento (CE) n.º 1257/96 do Conselho, de 20 de junho de 1996, relativo à ajuda humanitária (JO L 163 de 2.7.1996, p. 1).

A UE tem a oportunidade de estabelecer diálogo e cooperação com organizações internacionais e regionais, por exemplo com o grupo de países ACP e com a União Africana.

A UE pode proporcionar valor acrescentado com base no volume de recursos canalizados através dos seus instrumentos, nas suas modalidades de gestão relativamente flexíveis e na previsibilidade dos recursos ao longo do período de vigência do Quadro Financeiro Plurianual.

A UE possui competências significativas em determinados domínios, que decorrem da própria história da Europa (por exemplo, integração regional e transição democrática) e de políticas bem-sucedidas (como as competências em matéria de segurança alimentar adquiridas através da política agrícola comum e da política comum das pescas e com as normas técnicas do mercado único). Possui uma reputação internacional reconhecida enquanto agente de promoção da paz e de prevenção de conflitos e apoiante ativo de eleições livres e dos direitos humanos.

- **Proporcionalidade**

Em conformidade com o princípio da proporcionalidade, o regulamento proposto não excede o necessário para alcançar os seus objetivos.

- **Escolha do instrumento**

Em conformidade com os artigos 209.º e 212.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, que definem o processo legislativo ordinário a utilizar para adotar medidas de execução da cooperação com países terceiros, a proposta é apresentada sob a forma de um regulamento, o que assegura a sua aplicação uniforme, o carácter vinculativo em todos os seus elementos e a aplicabilidade direta.

3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES RETROSPETIVAS, DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO

- **Avaliações retrospectivas/balancos de qualidade da legislação existente**

O relatório de revisão intercalar²⁵ adotado pela Comissão sobre 10 dos instrumentos de financiamento externo²⁶, os relatórios da avaliação *ex post* sobre a assistência macrofinanceira e a avaliação intercalar do mandato de empréstimo externo do Banco Europeu de Investimento²⁷ concluíram, todos eles, que os instrumentos de financiamento externo eram, de um modo geral, adequados para o efeito e que estavam a surgir tendências positivas em relação à consecução dos objetivos. Os relatórios revelam que são necessários mais recursos para os instrumentos de financiamento externo porque estes foram levados até ao seu limite financeiro.

²⁵ O relatório de revisão intercalar COM (2017) 720 final teve por base dez documentos de trabalho dos serviços da Comissão, um por instrumento (ver lista infra), que por sua vez se basearam em dez avaliações independentes. O relatório intercalar, os documentos de trabalho dos serviços da Comissão e as avaliações independentes podem ser consultados em: https://ec.europa.eu/europeaid/public-consultation-external-financing-instruments-european-union_en

²⁶ Os dez instrumentos eram os seguintes: Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (ICD); Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED); Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV); Instrumento de Pré-Adesão (IPA II); Instrumento para a Estabilidade e a Paz (IEP); Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos (IEDDH); Instrumento de Parceria (IP); Instrumento para a Cooperação no domínio da Segurança Nuclear (ICSN); Decisão relativa à Gronelândia (DG); Regulamento de Execução Comum (REC).

²⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0584>

Os instrumentos estabelecem o âmbito de aplicação, os objetivos e os procedimentos para a aplicação das políticas. O relatório de revisão intercalar revelou que a sua natureza facilitadora lhes permite cobrir a maior parte das necessidades e dos objetivos da ação externa da UE. Poderiam beneficiar se refletissem melhor alguns desenvolvimentos, tais como: o novo enquadramento político, incluindo a cobertura universal da Agenda 2030, a crise de refugiados/migração e a projeção externa das políticas internas. Além disso, deve ser dada mais atenção às ligações entre desenvolvimento e segurança e o nível geral de ambição para a paz e segurança na ação externa.

A introdução do princípio da graduação²⁸ em certos instrumentos (por exemplo, o Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento) deixou uma lacuna na capacidade da UE para cooperar com países de rendimento médio superior através de cooperação bilateral. Uma vez que algumas situações nesses países podem requerer esse apoio (por exemplo, situações pós-crise), verificou-se que a UE deve encontrar formas inovadoras de cooperação, tal como estabelecido no novo consenso europeu em matéria de desenvolvimento²⁹, com países em desenvolvimento e parceiros estratégicos mais avançados, em conformidade com a cobertura universal da Agenda 2030.

A promoção dos valores fundamentais e dos direitos humanos está no cerne dos instrumentos. No entanto, existiram dificuldades na promoção e na aceitação desta agenda em alguns países e verificou-se que o espaço para as organizações da sociedade civil estava a diminuir em muitos países. Tal torna difícil trabalhar nestas questões e destaca a tensão entre a promoção da agenda dos direitos humanos e os interesses prioritários dos parceiros.

No contexto atual de múltiplas crises e conflitos, a UE deve ser capaz de reagir rapidamente à evolução dos acontecimentos. No entanto, em certos instrumentos, a capacidade de resposta foi dificultada pela falta de flexibilidade financeira. Quando surgiram novas prioridades, como a crise de refugiados/migração, houve problemas na tentativa de reafetar fundos no âmbito dos instrumentos inscritos no orçamento, uma vez que tinham sido retidos elevados montantes para programas de longo prazo e não havia margem suficiente. Tal como indicado no relatório de revisão intercalar, a flexibilidade deve ser reforçada.

É necessário assegurar a coerência entre as componentes de cada instrumento, entre os diferentes instrumentos e com os doadores. De um modo geral, o relatório de revisão intercalar regista conclusões díspares sobre a coerência. Em termos de coerência no âmbito dos instrumentos, as conclusões foram satisfatórias. Existia um certo nível de coerência entre os instrumentos, mas a multiplicidade de programas conduziu, por vezes, à sobreposição de ações, nomeadamente a uma cooperação complexa com países em desenvolvimento mais avançados. Além disso, a interação entre as abordagens geográfica e temática resultou, por vezes, em respostas incoerentes a nível nacional. Os comentários das delegações da UE revelaram que estas consideram difícil gerir e tirar partido das complementaridades e criar sinergias entre os instrumentos. De um modo geral, considerou-se que a UE estava a perder oportunidades de executar estratégias coordenadas para um determinado país/região.

Em termos de coerência com os Estados-Membros, a avaliação concluiu que existia potencial para um reforço adicional da programação conjunta. No entanto, em certos casos, tal implicaria um maior empenhamento tanto do governo do país parceiro como dos Estados-Membros.

O relatório de revisão intercalar aponta para o surgimento de tendências positivas em relação à consecução de resultados. No entanto, notaram-se dificuldades na quantificação das realizações. Existiam, muitas vezes, poucas informações sobre os sistemas de acompanhamento referidos nos instrumentos. Havia falta de dados (incluindo cenários de base) para avaliar se os instrumentos estavam no bom caminho para atingir alguns dos seus

²⁸ Na atual cooperação da UE, «graduação» significa que os países de rendimento médio superior já não são elegíveis para cooperação bilateral da UE.

²⁹ Pontos 91-93.

objetivos (em especial, os de alto nível), e a convicção de que muitos fatores externos (por exemplo, políticas de países parceiros e outros doadores) influenciam a realização dos objetivos.

Em termos de integração das prioridades da UE, verificaram-se progressos significativos em todos os instrumentos existentes no domínio das alterações climáticas³⁰, embora seja necessário um esforço redobrado para enfrentar outros desafios ambientais, como a perda de biodiversidade e a exaustão dos recursos naturais. A integração dos direitos humanos, incluindo a igualdade de género e o empoderamento das mulheres, foi considerada, na maioria dos casos, como um «trabalho em curso», com os governos parceiros a revelarem, por vezes, falta de interesse, ou resistência, relativamente a esses domínios.

Embora, a nível global, o desempenho organizacional tenha sido considerado eficiente, alguns intervenientes consideraram que a execução de alguns instrumentos foi demasiado pesada em termos administrativos.

Em termos de alavancagem, o Plano de Investimento Externo conseguiu atrair um investimento privado substancial para propostas de empresas viáveis, com o objetivo de dar resposta às necessidades em matéria de desenvolvimento sustentável com fundos públicos limitados. A garantia do Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável contribui para aumentar o investimento necessário nos países terceiros, incluindo em domínios e setores de alto risco, e teve um início promissor. O Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável Mais («FEDS+») e a Garantia para a Ação Externa devem continuar a assentar nesta experiência positiva.

- **Consultas das partes interessadas**

Ao elaborar os documentos de avaliação que servem de base ao relatório de revisão intercalar, foram realizados três tipos de consultas com as partes interessadas. Os avaliadores efetuaram cerca de mil entrevistas estruturadas ou semiestruturadas com funcionários da UE e representantes de instituições da UE, Estados-Membros e países parceiros. Foram organizados vários seminários técnicos para apresentar e debater os projetos de avaliação com participantes do Parlamento Europeu, dos grupos de trabalho do Conselho, dos Estados-Membros, das organizações da sociedade civil e das autoridades locais. Em 2017, foi realizada uma consulta pública³¹. O seu objetivo era recolher contributos das partes interessadas sobre as conclusões das avaliações dos instrumentos e sobre os futuros instrumentos de financiamento externo após 2020³².

As principais mensagens transmitidas pelas partes interessadas consultadas são resumidas em seguida.

Flexibilidade: as partes interessadas concordaram que os novos instrumentos de financiamento devem ser mais flexíveis para poder responder a crises e desafios imprevisíveis. Em especial, sublinharam a necessidade de facilitar a transferência de fundos entre regiões e entre modalidades de ajuda. No entanto, foi igualmente sublinhado que o aumento da flexibilidade não deve conseguir-se em detrimento da previsibilidade, da apropriação a nível nacional e da atenção à consecução de objetivos de desenvolvimento a longo prazo. A fim de assegurar flexibilidade e previsibilidade, alguns inquiridos defenderam a constituição de reservas suficientes.

Coerência: As partes interessadas consideraram necessário assegurar uma maior coerência entre as políticas internas e externas da UE e entre os próprios instrumentos externos.

³⁰ Por exemplo, as contribuições do 11.º FED para as alterações climáticas aumentaram de 3,3 %, em 2014, para 23,3 %, em 2016, e as mesmas contribuições do ICD aumentaram de 17,7 %, em 2014, para 24,9 %, em 2016. Fonte: Indicador 12b, quadro de resultados da UE para a cooperação internacional e o desenvolvimento, com dados do Sistema de Notificação de Credores da OCDE/CAD.

³¹ https://ec.europa.eu/europeaid/public-consultation-external-financing-instruments-european-union_en

³² Para mais informações sobre a consulta pública, ver https://ec.europa.eu/europeaid/public-consultation-external-financing-instruments-european-union_en

Algumas realçaram a necessidade de reforçar a complementaridade e a sinergia entre os instrumentos geográficos e temáticos. Outras argumentaram que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável fornecem a base mais adequada para reforçar a coerência entre as políticas internas e externas. A maioria recomendou que a UE assumira um papel de liderança para melhorar a complementaridade entre as várias partes interessadas, tanto dentro como fora da UE.

Alguns inquiridos destacaram o risco de sobreposição, quando os mesmos objetivos políticos são financiados por vários instrumentos. Os inquiridos também apelaram à delimitação clara dos instrumentos, embora sublinhando a necessidade de assegurar que os programas geográficos e temáticos tirem partido das sinergias intersetoriais e das ligações entre si.

Complementaridade: Em relação à estrutura dos futuros instrumentos, as partes interessadas concordaram em que a combinação dos programas geográficos e temáticos produz resultados positivos. Sublinharam que o valor dos instrumentos estruturados geograficamente reside na sua capacidade para dar uma resposta adaptada às necessidades específicas dos países parceiros. Este aspeto é crucial, dada a diversidade dos desafios e das necessidades nesses países. As intervenções globais e direcionadas proporcionadas por instrumentos como o Instrumento de Parceria e o Instrumento para a Estabilidade e a Paz foram igualmente apreciadas pelas partes interessadas.

Simplificação: a UE foi fortemente encorajada a simplificar ainda mais a arquitetura global dos instrumentos. A UE deverá igualmente prosseguir os seus esforços de simplificação dos complexos procedimentos administrativos e financeiros. A sociedade civil e as autoridades locais enfatizaram que os procedimentos e as regras atualmente em vigor têm implicações importantes para a sua capacidade de se envolverem mais na cooperação para o desenvolvimento.

Alavancagem: As partes interessadas concordaram em que instrumentos de financiamento inovadores podem desempenhar um papel importante na alavancagem do financiamento público e privado para a assistência externa da UE. As conclusões positivas sobre os efeitos de alavancagem e a complementaridade financeira de tais instrumentos na recente avaliação do financiamento misto³³ são consideradas encorajadoras. No entanto, os inquiridos da sociedade civil manifestaram preocupações quanto à possibilidade de as prioridades do setor privado se sobreporem aos objetivos de redução da pobreza nos países parceiros.

A presente proposta dá resposta à maioria das preocupações manifestadas pelas partes interessadas.

- **Competências especializadas externas**

O relatório de revisão intercalar e os documentos de trabalho dos serviços da Comissão conexos basearam-se, em grande medida, num conjunto de relatórios de avaliação independente elaborados entre 2016 e 2017 (uma avaliação por instrumento). Simultaneamente, um relatório independente sobre o conjunto de instrumentos de ação externa abrangidos pelo relatório de revisão intercalar destes extrai ensinamentos e mensagens-chave³⁴.

Para além destes recentes relatórios, a análise interpares do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE sobre a cooperação para o desenvolvimento da UE em 2012³⁵ apresentou um conjunto de recomendações relativas à arquitetura, às regras e aos procedimentos dos instrumentos financeiros externos da UE. Por exemplo, a OCDE convidou a UE a simplificar e a modernizar a cooperação, através da redução do número de rubricas

³³ Ver https://ec.europa.eu/europeaid/evaluation-blending_en

³⁴ Ver https://ec.europa.eu/europeaid/public-consultation-external-financing-instruments-european-union_en

³⁵ <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/europeanunion2012dacpeerreviewmainfindingsandrecommendations.htm>

orçamentais, do alinhamento das regras do Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento e do Fundo Europeu de Desenvolvimento, da simplificação dos procedimentos de aprovação e do reforço da coerência entre os programas regionais e temáticos. Foi solicitado à UE mais eficácia, mais celeridade e mais flexibilidade, tanto ao nível dos programas como do conjunto de instrumentos. Este último foi particularmente procurado em situações de fragilidade e de crise, tendo a OCDE considerado que existe uma margem significativa para melhorias.

- **Avaliação de impacto**

Em 2018, a Comissão realizou uma avaliação de impacto³⁶ sobre a rubrica para a ação externa «Europa Global» do Quadro Financeiro Plurianual para o período de 2014-2020, que se centrou nas principais alterações propostas para a ação externa, incluindo a concentração de vários instrumentos num único instrumento abrangente e a inscrição das atividades atualmente financiadas pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento no orçamento da UE.

A análise concluiu que as vantagens de não continuar a financiar atividades de desenvolvimento através do Fundo Europeu de Desenvolvimento fora do orçamento da UE compensariam as desvantagens, desde que certas condições prévias fossem satisfeitas, designadamente as seguintes:

- o montante afetado à ação externa não deve ser inferior à soma do FED e dos outros instrumentos de financiamento externo combinados;
- as flexibilidades do FED devem ser transferidas, na medida do possível, para o orçamento da UE; e
- as operações militares financiadas ao abrigo do Mecanismo de Apoio à Paz em África do FED devem prosseguir através de outro mecanismo extraorçamental – a Facilidade Europeia de Apoio à Paz, que é objeto de uma proposta separada.

A avaliação de impacto também concluiu que a maioria dos instrumentos, exceto os que possuem uma natureza muito específica, como a ajuda humanitária com o respetivo princípio de neutralidade, poderia ser objeto de fusão num único instrumento, designadamente, o Regulamento de Execução Comum, o Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento, o Fundo Europeu de Desenvolvimento, o Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável, o Mandato de Empréstimo Externo, o Instrumento Europeu de Vizinhança, o Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos, o Fundo de Garantia, o Instrumento para a Estabilidade e a Paz e o Instrumento de Parceria. Os instrumentos que devem permanecer separados são: o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão; a ajuda humanitária; o orçamento da Política Externa e de Segurança Comum; os países e territórios ultramarinos, incluindo a Gronelândia; o Mecanismo de Proteção Civil da UE; o regime de Voluntários para a Ajuda da UE; o apoio à comunidade cipriota turca; a Reserva para Ajudas de Emergência; e a nova Facilidade Europeia de Apoio à Paz.

Tal como observado pela Comissão³⁷ e corroborado pelos contributos dos parceiros durante a consulta pública aberta, a atual arquitetura dos instrumentos de financiamento externo é demasiado complexa. A concentração de vários instrumentos num único instrumento abrangente possibilitaria a racionalização dos seus sistemas de gestão e supervisão e, deste

³⁶ SWD (2018) 337.

³⁷ Em especial, no «Documento de reflexão sobre o futuro das finanças da UE» (junho de 2017) e na Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho (fevereiro de 2018).

modo, a redução dos encargos administrativos para todas as partes interessadas. A existência de um sistema de supervisão simplificado permitiria que as instituições relevantes tivessem uma visão melhor e mais abrangente das despesas externas da UE.

Um instrumento abrangente proporcionaria uma abordagem mais abrangente do ponto de vista temático e geográfico, facilitando a aplicação de diferentes políticas de uma forma transregional, multissetorial e global. A UE facilitaria respostas coerentes e sinérgias, acabando com silos temáticos e geográficos.

Seriam eliminadas as sobreposições, em especial entre o Instrumento de Parceria e o Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento, relacionadas com a cooperação inovadora com países em desenvolvimento mais avançados e entre os programas geográficos e temáticos (ou seja, os programas geográficos do Fundo Europeu de Desenvolvimento e os programas temáticos do Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento).

Em 25 de abril de 2018, a avaliação de impacto foi examinada pelo Comité de Controlo da Regulamentação, que deu um parecer favorável, com reservas³⁸, no pressuposto de que a avaliação seria ajustada de forma a integrar as recomendações do Comité relativamente a determinados aspetos. Por esse motivo, a avaliação foi revista a fim de:

- prestar mais informações sobre a estrutura de governação do novo instrumento, incluindo mais informações sobre o processo de tomada de decisão;
- explicar diversas questões relacionadas com o financiamento, incluindo a base do financiamento, a delimitação para as regiões e os domínios temáticos e a contribuição de cada Estado-Membro para o Fundo Europeu de Desenvolvimento; e
- esclarecer como os futuros sistemas de acompanhamento e avaliação irão funcionar.

O parecer do Comité e as respetivas alterações feitas à avaliação de impacto estão descritos no anexo I da avaliação de impacto.

• **Simplificação**

Uma prioridade para a Comissão em todo o Quadro Financeiro Plurianual é a simplificação do seu enquadramento regulamentar.

A concentração de vários instrumentos num único instrumento abrangente possibilitará a racionalização dos sistemas de gestão e supervisão e, deste modo, a redução dos encargos administrativos para as instituições da UE e para os Estados-Membros. Em vez de se concentrarem nos vários processos de programação, os debates centrar-se-ão mais nos objetivos políticos e no envolvimento com parceiros externos. As ações que recebam financiamento cumulativo de diferentes programas da União serão objeto de uma única auditoria, abrangendo todos os programas em causa e as respetivas regras aplicáveis.

Simplificação não significa que haja menos controlo ou responsabilização. O equilíbrio interinstitucional será plenamente preservado. Pelo contrário, as competências orçamentais e de controlo do Parlamento Europeu serão alargadas pela inclusão das atividades atualmente financiadas pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento no orçamento da UE.

³⁸ Placeholder

Em termos de alinhamento de regras, a inclusão das disposições do Regulamento de Execução Comum conferirá ao novo instrumento um conjunto coerente de princípios em todos os seus componentes e facilitará a sua compreensão pelos parceiros e agentes de execução.

- **Direitos fundamentais**

A UE alicerça-se no forte compromisso de promover e proteger os direitos fundamentais, os direitos humanos, a democracia e o Estado de direito. Apoia ativamente esses direitos e princípios dentro das suas fronteiras, mas também quando nas suas relações com países terceiros.

O presente regulamento substitui o atual Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos e apoia intervenções no domínio dos direitos humanos, das liberdades fundamentais e da democracia em países terceiros. A proposta destina-se também a apoiar a sociedade civil enquanto força efetiva para a reforma política e a defesa dos direitos humanos.

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

Na sua comunicação de 2 de maio de 2018³⁹, a Comissão Europeia propôs afetar 89 200 000 000 de EUR (a preços correntes) ao Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional para 2021-2027.

5. OUTROS ELEMENTOS

- **Contribuição do regulamento proposto para o compromisso da União de lutar contra as alterações climáticas**

No âmbito dos compromissos assumidos no Acordo de Paris e nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, o presente regulamento contribuirá para integrar a ação climática nas políticas da União. A luta contra as alterações climáticas é um dos maiores desafios que se coloca a nível mundial e em que a necessidade de intervenção nacional e internacional é urgente. Neste contexto, o objetivo da União consiste em destinar pelo menos 25 % do seu orçamento à luta contra as alterações climáticas. A fim de contribuir para este objetivo, prevê-se que as ações ao abrigo do presente regulamento contribuam com 25 % da sua dotação financeira global para objetivos climáticos.

- **Planos de execução e acompanhamento, avaliação e prestação de informações**

A Comissão acompanhará regularmente as suas ações e analisará os progressos realizados no sentido da obtenção de resultados. Em conformidade com os n.ºs 22 e 23 do Acordo Interinstitucional de 13 de abril de 2016⁴⁰, no qual as três instituições confirmaram que as avaliações da legislação e das políticas em vigor devem constituir a base das avaliações de impacto das opções com vista a novas ações, a Comissão realizará uma avaliação intercalar e uma avaliação final. As avaliações examinarão os efeitos do instrumento no terreno com base nos indicadores relevantes e numa análise pormenorizada da medida em que o instrumento pode ser considerado relevante, eficaz, eficiente, fornece valor acrescentado da UE suficiente e coerente com outras políticas da UE. As avaliações incluirão os ensinamentos retirados, a

³⁹ COM(2018) 321 de 2.5.2018.

⁴⁰ Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia sobre legislar melhor, de 13 de abril de 2016; JO L 123 de 12.5.2016, p. 1.

fim de identificar eventuais problemas ou eventual potencial para continuar a melhorar as ações ou os seus resultados e ajudar a maximizar o seu impacto.

As conclusões das avaliações, acompanhadas de observações, serão comunicadas ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

Os progressos realizados serão acompanhados com base em indicadores alinhados com os objetivos da proposta. A partir de 2022, a Comissão transmitirá ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório anual sobre a realização dos objetivos do presente regulamento.

As avaliações são efetuadas de forma atempada a fim de serem tidas em conta no processo de tomada de decisão. O Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional deve ser avaliado assim que exista informação suficiente disponível sobre o seu desempenho.

- **Âmbito geográfico e participação de países terceiros**

O regulamento proposto tem um âmbito geográfico mundial. Por esse motivo, muitos dos intervenientes dos Estados-Membros e de países fora da União poderão ter acesso aos seus fundos e/ou tornar-se parceiros para fins de execução.

No que se refere aos beneficiários de fundos fora da União, as entidades dos países e territórios em desenvolvimento, os principais beneficiários deste regulamento, são elegíveis para financiamento da União. Outros países terceiros podem igualmente ser elegíveis, nas condições estabelecidas no artigo 24.º da presente proposta, que são conformes com os compromissos internacionais da União em matéria de eficácia da ajuda, designadamente a recomendação da OCDE sobre a desvinculação da ajuda⁴¹ e o Fórum de Alto Nível realizado em Nairobi em 2016. O artigo 24.º estabelece que, como regra geral, as entidades de países terceiros em desenvolvimento só podem ser beneficiárias de fundos ao abrigo do presente regulamento numa base na reciprocidade de acesso à sua própria ajuda ao desenvolvimento, reconhecida mediante uma decisão da Comissão. Os programas sobre Estabilidade e Paz e Direitos Humanos e Democracia, bem como as ações de resposta rápida, estão abertos a entidades de todos os países devido ao interesse da União em ter a oferta mais vasta possível tendo em conta o âmbito mundial das ações, as difíceis circunstâncias em que a assistência é prestada e a necessidade de agir rapidamente. As organizações internacionais são igualmente elegíveis.

No que diz respeito à escolha dos parceiros fora da União, a Comissão pode igualmente decidir colaborar com organizações internacionais, países parceiros ou entidades de outros países terceiros em regime de gestão indireta para a execução de uma ação específica, quando tal for do interesse da União e dos objetivos dessa ação e sujeito às regras e condições definidas no regulamento financeiro; essa escolha requer uma decisão da Comissão. Além disso, os Estados-Membros e os países terceiros podem contribuir para a Garantia para a Ação Externa e, por conseguinte, as respetivas entidades podem potencialmente tornar-se contrapartes elegíveis para a execução. Em relação a países terceiros que não são partes contratantes do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, essas contribuições requerem a

⁴¹ Recomendação revista do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE relativa à desvinculação da ajuda pública ao desenvolvimento (APD) aos países menos avançados e aos países pobres altamente endividados, de 12 de agosto de 2014 (DCD/DAC(2014)37/FINAL).

aprovação prévia da Comissão. As condições para uma tal contribuição devem constar de um acordo entre a Comissão e o país terceiro.

- **Explicação pormenorizada das disposições específicas da proposta**

TÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

Objeto — O artigo 1.º define o instrumento criado pelo regulamento, que é um dos programas de ação externa da UE.

Definições — O artigo 2.º contém definições da terminologia de base utilizada no regulamento.

Objetivos — O artigo 3.º estabelece o objetivo geral, aplicável a todos os pilares do instrumento, bem como os objetivos específicos.

Âmbito e estrutura — O artigo 4.º descreve os vários componentes do instrumento: geográficos, temáticos e resposta rápida. Estabelece o âmbito de aplicação material e geográfico de cada componente e explica a relação entre os componentes.

O componente geográfico consiste nos programas geográficos para a Vizinhança Europeia, África Subariana, Ásia e Pacífico e Continente Americano e Caraíbas. Os países no espaço da Vizinhança são enumerados no anexo I; a lista serve de base para a definição dos países das zonas adjacentes. Outros países são abrangidos pelas áreas geográficas padrão. O âmbito material dos programas geográficos, com os domínios de cooperação, é estabelecido no anexo II.

O componente temático centra-se nos desafios globais, nomeadamente através de programas temáticos específicos sobre direitos humanos, democracia, organizações da sociedade civil, estabilidade e paz e desafios globais, abrangendo matérias como a saúde, educação e formação, mulheres e crianças, trabalho digno e proteção social, cultura, migração, ambiente e alterações climáticas, energias sustentáveis, crescimento sustentável e inclusivo, setor privado, segurança nuclear e autoridades locais. Estes programas são complementares dos programas geográficos, com cobertura a nível mundial. O âmbito material dos programas temáticos, nomeadamente os domínios de intervenção, encontra-se estabelecido no anexo III.

O componente de resposta rápida destina-se à capacidade de resposta rápida para a gestão de crises, prevenção de conflitos e consolidação da paz; reforço da resiliência e ligação das ações humanitárias às de desenvolvimento; necessidades e prioridades em matéria de política externa. Este componente também tem cobertura mundial. Os domínios de intervenção são definidos no anexo IV. No âmbito deste componente, não é necessária programação; a execução assume a forma de adoção direta de medidas de assistência de caráter excepcional, planos de ação e medidas individuais.

Coerência, consistência e complementaridade — o artigo 5.º explica a relação entre o presente instrumento e os outros instrumentos no âmbito da ação externa, juntamente com as suas ligações e coerência com os programas internos da UE.

Orçamento — o artigo 6.º refere-se à dotação global para o instrumento e apresenta uma repartição pormenorizada por área geográfica, programas temáticos e ação de resposta rápida. Refere-se igualmente à «reserva para novos desafios e prioridades», que pode aumentar os montantes referidos no artigo.

Enquadramento político — o artigo 7.º refere-se ao enquadramento global da política para a execução do instrumento. Os acordos, estratégias, conclusões, resoluções e outros documentos similares existentes determinam a política na qual a execução do instrumento se baseará.

Princípios gerais — o artigo 8.º enumera os diferentes princípios aplicáveis a todo o instrumento, tais como a democracia, o Estado de direito e o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, uma abordagem baseada nos direitos, cooperação, diálogo, parceria, eficácia do desenvolvimento, integração das alterações climáticas, proteção ambiental e igualdade de género. O artigo também sublinha a necessidade de cooperação com os Estados-Membros. É prevista a obrigação de informar e de estabelecer um intercâmbio regular com o Parlamento Europeu, o que permitirá à Comissão e ao Parlamento Europeu realizar debates regulares sobre a política e a execução do instrumento.

Desenvolvimento das capacidades de intervenientes militares em prol do desenvolvimento e da segurança para o desenvolvimento

– O artigo 9.º estabelece uma distinção entre as atividades relacionadas com a segurança que podem ser apoiadas através deste instrumento e as atividades que não podem ser financiadas ao abrigo do orçamento da UE.

TÍTULO II — EXECUÇÃO DO INSTRUMENTO

O Título II agrupa capítulos relacionados com a execução do instrumento, o que inclui a programação plurianual.

O Capítulo I — Programação (artigos 10.º-15.º) abrange as várias disposições em matéria de programação plurianual, nomeadamente, a abordagem geral, os princípios específicos para os programas geográficos, o conteúdo dos documentos de programação dos programas geográficos e temáticos e o respetivo processo de adoção. O artigo 15.º estabelece o funcionamento da reserva para novos desafios e prioridades.

O Capítulo II — Disposições específicas para a vizinhança (artigos 16.º-18.º) contém regras específicas para o espaço da Vizinhança, nomeadamente os critérios de atribuição, a abordagem baseada no desempenho e a cooperação transfronteiriça.

O Capítulo III — Planos de ação, medidas e métodos de execução (artigos 19.º-25.º) contém disposições que completam o Regulamento Financeiro, devido à natureza específica da ação externa. O artigo 25.º contém as disposições necessárias para a importação das flexibilidades do FED.

O Capítulo IV – Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável+ garantias orçamentais e assistência financeira aos países terceiros (artigos 26.º-30.º) funde e substitui as disposições em vigor sobre o Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável, o mandato de empréstimo externo e o Fundo de Garantia relativo às ações externas.

O Capítulo V — Acompanhamento, comunicação e avaliação (artigos 31.º e 32.º) contém disposições sobre os indicadores e quadros de resultados utilizados no acompanhamento e na avaliação da ação externa e sobre o relatório anual e os relatórios de avaliação intercalar e final.

TÍTULO III - DISPOSIÇÕES FINAIS

O Título III (artigos 33.º- 41.º) segue, em grande medida, as disposições sobre os programas de política interna relativas às questões institucionais, à informação, à comunicação e à publicidade, à revogação e à entrada em vigor. Estão incluídas uma derrogação relativa à visibilidade, uma cláusula sobre o Serviço Europeu para a Ação Externa e disposições relativas à participação de um país ou território não abrangido pelo regulamento.

O artigo 34.º deste título abrange o exercício da delegação de poderes no que diz respeito à taxa de provisionamento (delegação de poderes prevista no artigo 26.º, n.º 3), os domínios de cooperação e de intervenção enumerados nos anexos II, III e IV (delegação de poderes prevista no artigo 4.º, n.º 6), os domínios prioritários das operações do Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável+ e a sua governação nos anexos V e VI (delegação de poderes prevista no artigo 27.º, n.º 9); os indicadores constantes do anexo VII e a criação de um quadro de acompanhamento e avaliação (delegação de poderes prevista no artigo 31.º, n. 9).

Outra questão de fundo diz respeito ao procedimento do comité: o artigo 35.º institui o comité «Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional», nos termos do Regulamento (UE) n.º 182/2011. Esse comité é responsável por emitir um parecer sobre os documentos de programação plurianual e os programas de trabalho anuais (planos de ação e medidas).

A proposta tem sete anexos:

- Anexo I — Lista de países e territórios do espaço da Vizinhança
- Anexo II — Domínios de cooperação dos programas geográficos
- Anexo III — Domínios de intervenção dos programas temáticos
- Anexo IV — Domínios de intervenção das ações de resposta rápida
- Anexo V — Domínios prioritários das operações do Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável+
- Anexo VI — Governação do Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável +
- Anexo VII — Lista dos indicadores-chave de desempenho

Proposta de

REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

que cria o Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional

O PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente os artigos 209.º e 212.º, e o artigo 322.º, n.º 1,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Após transmissão do projeto de ato legislativo aos parlamentos nacionais,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social Europeu⁴²,

Tendo em conta o parecer do Comité das Regiões⁴³,

Tendo em conta o parecer do Tribunal de Contas⁴⁴,

Deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário,

Considerando o seguinte:

- (1) O objetivo geral do programa «Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional», a seguir designado por «Instrumento», consiste em afirmar e promover os valores e os interesses da União a nível mundial, a fim de perseguir os objetivos e aplicar os princípios da ação externa da União, tal como previsto no artigo 3.º, n.º 5, e nos artigos 8.º e 21.º do Tratado da União Europeia (TUE).
- (2) Em conformidade com o artigo 21.º do Tratado da União Europeia, a União vela pela coerência entre os diferentes domínios da sua ação externa e entre estes e as suas outras políticas, procurando assegurar um elevado grau de cooperação em todos os domínios das relações internacionais. A vasta gama de ações permitidas pelo presente regulamento deve contribuir para a consecução dos objetivos indicados neste artigo do Tratado.
- (3) Nos termos do artigo 8.º do Tratado da União Europeia, a União desenvolve relações privilegiadas com os países vizinhos, a fim de criar um espaço de prosperidade e boa vizinhança, fundado nos valores da União e caracterizado por relações estreitas e pacíficas baseadas na cooperação. O presente regulamento deve contribuir para esse objetivo.
- (4) O objetivo principal da política de cooperação para o desenvolvimento da União, previsto no artigo 208.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consiste na redução e, a prazo, na erradicação da pobreza. A política de cooperação para o desenvolvimento da União contribui também para os objetivos da ação externa

⁴² JO C , , p. .

⁴³ JO C , , p. .

⁴⁴ Placeholder

da União, nomeadamente no que respeita à promoção do desenvolvimento económico, social e ambiental dos países em desenvolvimento, tendo como principal objetivo erradicar a pobreza, tal como estabelecido no artigo 21.º, n.º 2, alínea d), do Tratado da União Europeia.

- (5) A União deve assegurar a coerência das políticas em prol do desenvolvimento, conforme previsto no artigo 208.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. A União deve ter em conta os objetivos da cooperação para o desenvolvimento nas políticas suscetíveis de afetar os países em desenvolvimento, o que constituirá um elemento crucial da estratégia para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável definidos na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável («Agenda 2030») adotada pelas Nações Unidas em setembro de 2015⁴⁵. Assegurar a coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável incorporadas na Agenda 2030 exige que se tenha em conta o impacto de todas as políticas no desenvolvimento sustentável a todos os níveis – nacional, no interior da UE, noutros países e a nível mundial.
- (6) O presente instrumento prevê ações de apoio à concretização desses objetivos e às políticas de ação externa e baseia-se nas ações anteriormente apoiadas ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 233/2014⁴⁶, do Acordo interno do 11.º Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED)⁴⁷ e do Regulamento de Execução⁴⁸; do Regulamento (UE) n.º 232/2014⁴⁹; do Regulamento (UE) n.º 230/2014⁵⁰; do Regulamento (UE) n.º 235/2014⁵¹; do Regulamento (UE) n.º 234/2014⁵²; do Regulamento (Euratom)

⁴⁵ «Transformar o nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável», adotada na Cimeira das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, em 25 de setembro de 2015 (A/RES/70/1).

⁴⁶ Regulamento (UE) n.º 233/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014, que cria um instrumento de financiamento da cooperação para o desenvolvimento para o período 2014-2020 (JO L 77 de 15.3.2014, p. 44).

⁴⁷ Acordo Interno entre os representantes dos Governos dos Estados-Membros da União Europeia, reunidos no Conselho, relativo ao financiamento da ajuda concedida pela União Europeia no âmbito do quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020, em conformidade com o Acordo de Parceria ACP-UE, bem como à concessão de assistência financeira aos Países e Territórios ultramarinos aos quais se aplica a Parte IV do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (JO L 220 de 6.8.2013, p. 1)

⁴⁸ Regulamento (UE) 2015/322 do Conselho, de 2 de março de 2015, relativo à execução do 11.º Fundo Europeu de Desenvolvimento (JO L 58 de 3.3.2015, p. 1).

⁴⁹ Regulamento (UE) n.º 232/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014, que cria um instrumento europeu de vizinhança (JO L 77 de 15.3.2014, p. 27).

⁵⁰ Regulamento (UE) n.º 230/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014, que cria um instrumento para a estabilidade e a paz (JO L 77 de 15.3.2014, p. 1).

⁵¹ Regulamento (UE) n.º 235/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Março de 2014, que cria um instrumento financeiro para a democracia e os direitos humanos a nível mundial (JO L 77 de 15.3.2014, p. 85).

⁵² Regulamento (UE) n.º 234/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014, que cria um Instrumento de Parceria para a cooperação com países terceiros (JO L 77 de 15.3.2014, p. 77).

n.º 237/2014⁵³; do Regulamento (UE) n.º 236/2014⁵⁴; da Decisão n.º 466/2014/UE; do Regulamento (CE, Euratom) n.º 480/2009⁵⁵ e do Regulamento (UE) 2017/1601⁵⁶.

- (7) O contexto global de ação é norteado pelo objetivo de uma ordem mundial baseada em regras, tendo como princípio fundamental o multilateralismo e as Nações Unidas como elemento central. A Agenda 2030, a par do Acordo de Paris sobre as Alterações Climáticas⁵⁷ e da Agenda de Ação de Adis Abeba⁵⁸, representam a resposta da comunidade internacional aos desafios e tendências globais em matéria de desenvolvimento sustentável. Centrada nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, a Agenda 2030 é um quadro transformador que pretende erradicar a pobreza e alcançar o desenvolvimento sustentável a nível mundial. Tem um âmbito universal, proporcionando um quadro de ação partilhado e abrangente aplicável à União, aos seus Estados-Membros e aos seus parceiros. Representa um equilíbrio entre as dimensões económica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável, reconhecendo as interligações essenciais entre os seus objetivos e as suas metas. A Agenda 2030 pretende não deixar ninguém para trás. A sua execução será estreitamente coordenada com os outros compromissos internacionais pertinentes assumidos pela União. As ações empreendidas ao abrigo do presente regulamento devem prestar especial atenção às interligações entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e às ações integradas suscetíveis de gerar cobenefícios e realizar múltiplos objetivos de forma coerente.
- (8) A aplicação do presente regulamento deve nortear-se pelas cinco prioridades definidas na Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia («Estratégia Global»)⁵⁹, apresentada em 19 de junho de 2016, que representa a visão da União e o quadro para uma ação externa unida e responsável em parceria com outros, para promover os valores e interesses da União. A União deverá reforçar as parcerias, promover os diálogos estratégicos e as respostas coletivas aos desafios de caráter global. A sua ação deverá apoiar os interesses e valores da União em todos os seus aspetos, incluindo a preservação da paz, a prevenção de conflitos, o reforço da segurança internacional, o combate às causas profundas da migração irregular e a assistência às populações, países e regiões que enfrentam catástrofes naturais ou de origem humana, o apoio à política comercial, à diplomacia económica e à cooperação económica e a promoção da dimensão internacional das políticas da União. Na promoção dos seus interesses, a União deverá respeitar e promover os princípios do

⁵³ Regulamento (Euratom) n.º 237/2014 do Conselho, de 13 de dezembro de 2013, que institui um Instrumento para a Cooperação no domínio da Segurança Nuclear (JO L 77 de 15.3.2014, p. 109).

⁵⁴ Regulamento (UE) n.º 236/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014, que estabelece regras e procedimentos comuns para a execução dos instrumentos da União de financiamento da ação externa (JO L 77 de 15.3.2014, p. 95).

⁵⁵ Regulamento (CE, Euratom) n.º 480/2009 do Conselho, de 25 de maio de 2009, que institui um Fundo de Garantia relativo às ações externas (JO L 145 de 10.6.2009, p. 10).

⁵⁶ Regulamento (UE) 2017/1601 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de setembro de 2017, que institui o Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável (FEDS), a Garantia FEDS e o Fundo de Garantia FEDS.

⁵⁷ Assinada em Nova Iorque em 22 de abril de 2016.

⁵⁸ «Agenda de Ação de Adis Abeba da Terceira Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento», adotada em 16 de junho de 2015 e aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 27 de julho de 2015 (A/RES/69/313).

⁵⁹ «Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte. «Uma Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia», junho de 2016.

respeito por elevados padrões sociais e ambientais, pelo Estado de direito, pelo direito internacional e pelos direitos humanos.

- (9) O novo Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento («Consenso»)⁶⁰, assinado em 7 de junho de 2017, estabelece o quadro para uma abordagem comum da cooperação para o desenvolvimento por parte da União e dos seus Estados-Membros na aplicação da Agenda 2030 e da Agenda de Ação de Adis Abeba. A erradicação da pobreza, o combate às discriminações e desigualdades, o desígnio de não deixar ninguém para trás e o reforço da resiliência estão no centro da política de cooperação para o desenvolvimento.
- (10) A fim de aplicar o novo quadro internacional estabelecido pela Agenda 2030, pela Estratégia Global e pelo Consenso, o presente regulamento deverá ter como objetivo aumentar a coerência e garantir a eficácia da ação externa da União, canalizando os seus esforços através de um instrumento simplificado que permita melhorar a execução das diferentes políticas de ação externa.
- (11) Em conformidade com a Estratégia Global e o Quadro de Sendai para a Redução dos Riscos de Catástrofe (2015-2030), tal como adotado em 18 de março de 2015⁶¹, importa reconhecer a necessidade de passar de uma abordagem de contenção e resposta às crises para uma abordagem mais estrutural e a longo prazo que proporcione soluções mais eficazes para situações de fragilidade, de catástrofes de origem natural ou humana e de crises prolongadas. Há que atribuir maior ênfase e proporcionar respostas coletivas em matéria de redução dos riscos, prevenção, atenuação e preparação, sendo igualmente necessários esforços adicionais para aumentar a rapidez da resposta e a recuperação duradoura. O presente regulamento deverá, por conseguinte, contribuir para reforçar a resiliência e assegurar a ligação entre a ajuda humanitária e as ações de desenvolvimento mediante ações de resposta rápida.
- (12) Em conformidade com os compromissos internacionais da União em matéria de eficácia do desenvolvimento, adotados em Busan, em 2011, reafirmados no Fórum de Alto Nível de Nairobi, em 2016, e reiterados no Consenso, a cooperação para o desenvolvimento da União deverá aplicar os princípios da eficácia do desenvolvimento, nomeadamente a apropriação das prioridades de desenvolvimento pelos países em desenvolvimento, a focalização nos resultados, as parcerias de desenvolvimento inclusivas, bem como a transparência e a responsabilização.
- (13) Em conformidade com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, o presente regulamento deverá contribuir para o reforço do acompanhamento e da comunicação de informações centrados nos resultados, em termos de realizações, efeitos e impactos nos países parceiros que beneficiam da assistência financeira externa da União. Em especial, tal como acordado no Consenso, as ações realizadas ao abrigo do presente regulamento deverão contribuir para que 20 % da ajuda pública ao desenvolvimento financiada no âmbito deste regulamento seja consagrada à inclusão social e ao desenvolvimento humano, e nomeadamente à igualdade de género e ao empoderamento das mulheres.

⁶⁰ «O novo Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento “O nosso mundo, a nossa dignidade, o nosso futuro”», Declaração Comum do Conselho e dos representantes dos governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho, do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia, 8 de junho de 2017.

⁶¹ Quadro de Sendai para a Redução dos Riscos de Catástrofe, adotado em 18 de março de 2015 e aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 30 de junho de 2015 (A/RES/69/283).

- (14) Sempre que possível e adequado, é conveniente acompanhar e avaliar os resultados da ação externa da União com base em indicadores pré-definidos, claros, transparentes, específicos por país e mensuráveis, adaptados às especificidades e objetivos do Instrumento e, de preferência, baseados no quadro de resultados do país parceiro.
- (15) O presente regulamento deverá contribuir para o objetivo coletivo da União de consagrar 0,7 % do rendimento nacional bruto à ajuda pública ao desenvolvimento no horizonte temporal da Agenda 2030. A este respeito, importa que, pelo menos 92 % do financiamento ao abrigo do presente regulamento contribua para ações concebidas de molde a satisfazer os critérios aplicáveis à ajuda pública ao desenvolvimento, tal como estabelecidos pelo Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos.
- (16) A fim de assegurar que os recursos são direcionados para onde são mais necessários, em especial para os países menos avançados («PMA») e para os países em situações de fragilidade e conflito, o presente regulamento deverá contribuir para a realização do objetivo coletivo de consagrar 0,20 % do rendimento nacional bruto da União aos países menos desenvolvidos no horizonte temporal da Agenda 2030.
- (17) O presente regulamento deverá refletir a necessidade de concentração nas prioridades estratégicas, tanto de um ponto de vista geográfico - a Vizinhança Europeia e África, bem como os países fragilizados e mais necessitados - como temático - segurança, migração, alterações climáticas e direitos humanos.
- (18) O presente regulamento deverá apoiar a execução da Política Europeia de Vizinhança, tal como revista em 2015, bem como a execução de quadros de cooperação regional, como a cooperação transfronteiriça e os aspetos externos das políticas e estratégias macrorregionais e relativas às bacias marítimas pertinentes. Todas estas iniciativas oferecem quadros políticos para aprofundar as relações com os países parceiros e entre estes últimos, com base nos princípios da responsabilização recíproca, da apropriação partilhada e da responsabilidade.
- (19) A Política Europeia de Vizinhança, tal como revista em 2015⁶², visa a estabilização dos países vizinhos e o reforço da resiliência, designadamente através do fomento do desenvolvimento económico, como principais prioridades políticas da União. Para atingir o seu objetivo, a Política Europeia de Vizinhança revista tem incidido sobre quatro domínios prioritários: boa governação, democracia, Estado de direito e direitos humanos, com especial destaque para a colaboração com a sociedade civil; desenvolvimento económico; segurança; migração e mobilidade, incluindo o combate às causas profundas da migração irregular e das deslocações forçadas. A diferenciação e o reforço da apropriação mútua são a marca da Política Europeia de Vizinhança, que reconhece diferentes níveis de relacionamento e reflete os interesses de cada país relativamente à natureza e à orientação da sua parceria com a União.
- (20) O presente regulamento deverá apoiar a execução de um acordo de associação modernizado com os países do Grupo de Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP) e permitir que a UE e os seus parceiros ACP desenvolvam alianças ainda mais fortes em relação aos principais desafios globais. Deverá, em especial, apoiar a prossecução da cooperação estabelecida entre a União e a União Africana, em

⁶² Comunicação conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada «Revisão da Política Europeia de Vizinhança», de 18 de novembro de 2015.

conformidade com a Estratégia Conjunta África-UE e ter por base o futuro acordo ACP-UE pós-2020, nomeadamente através de uma abordagem continental de África.

- (21) A União deverá procurar utilizar os recursos disponíveis da forma mais eficiente possível a fim de otimizar o impacto da sua ação externa. Para tal, há que assegurar a coerência e a complementaridade entre os instrumentos da União de financiamento da ação externa, designadamente o Instrumento de Pré-Adesão III⁶³, o Instrumento de Ajuda Humanitária⁶⁴, a Decisão relativa aos Países e Territórios Ultramarinos⁶⁵, o Instrumento Europeu para a Segurança Nuclear que complementa o Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional com base no Tratado Euratom⁶⁶, a Política Externa e de Segurança Comum e a Facilidade Europeia de Apoio à Paz⁶⁷ recentemente proposta, que é financiada à margem do orçamento da União, bem como a criação de sinergias com outras políticas e programas da União. Convém igualmente assegurar a coerência e a complementaridade com a assistência macrofinanceira, quando pertinente. A fim de maximizar o impacto de intervenções combinadas para alcançar um objetivo comum, o presente regulamento deverá permitir a combinação de financiamentos com outros programas da União, desde que as contribuições não cubram os mesmos custos.
- (22) O financiamento ao abrigo do presente regulamento deverá ser utilizado para financiar ações relacionadas com a dimensão internacional do programa Erasmus, que deverão ser executadas em conformidade com o Regulamento Erasmus⁶⁸.
- (23) As ações financiadas ao abrigo do presente regulamento deverão ter essencialmente por base os programas geográficos, a fim de maximizar o impacto da assistência da União e aproximar mais a ação da União dos países parceiros e das populações. Esta abordagem geral deve ser complementada por programas temáticos e por ações de resposta rápida, se for caso disso.
- (24) Em conformidade com o Consenso, é necessário que a União e os Estados-Membros reforcem a programação conjunta, a fim de aumentar o seu impacto coletivo através da junção de recursos e capacidades. A programação conjunta deverá basear-se no empenhamento e na apropriação por parte dos países parceiros. A UE e os seus Estados-Membros deverão procurar apoiar os países parceiros através de uma execução conjunta, sempre que adequado.
- (25) Embora a democracia e os direitos humanos, incluindo a igualdade de género e o empoderamento das mulheres, devam ser tomados em consideração ao longo de toda a

⁶³ COM (2018) 465 final - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA III).

⁶⁴ Regulamento (CE) n.º 1257/96 do Conselho, de 20 de junho de 1996, relativo à ajuda humanitária (JO L 163 de 2.7.1996, p. 1).

⁶⁵ COM(2018) 461 final - Proposta de Decisão do Conselho relativa à associação dos países e territórios ultramarinos à União Europeia, incluindo as relações entre a União Europeia, por um lado, e a Gronelândia e o Reino da Dinamarca, por outro («Decisão de Associação Ultramarina»).

⁶⁶ COM(2018) 462 final - Proposta de regulamento do Conselho que institui um Instrumento para a Cooperação no domínio da Segurança Nuclear que complementa o Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional com base no Tratado Euratom.

⁶⁷ C(2018) 3800 final - Proposta apresentada ao Conselho pela Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança tendo em vista uma decisão do Conselho que estabelece a Facilidade Europeia de Apoio à Paz.

⁶⁸ COM (2018) 367 final - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o programa «Erasmus», o programa da União para o ensino, a formação, a juventude e o desporto, e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1288/2013.

aplicação do presente regulamento, a assistência da União ao abrigo dos programas temáticos em matéria de direitos humanos e democracia e de organizações da sociedade civil deverá ter um papel suplementar e complementar específico em virtude da sua natureza global e da independência da sua ação em relação ao consentimento dos governos e autoridades públicas dos países terceiros em causa.

- (26) As organizações da sociedade civil deverão abarcar um vasto leque de intervenientes com diferentes funções e mandatos, que inclui todas as estruturas não estatais, sem fins lucrativos, não partidárias e não violentas através das quais as pessoas se organizam para perseguir objetivos e ideais partilhados, de natureza política, cultural, social ou económica. Funcionando à escala local, nacional, regional ou internacional, incluem organizações urbanas e rurais, formais e informais.
- (27) O presente regulamento estabelece um enquadramento financeiro para o Instrumento, que constitui, durante o processo orçamental anual, para o Parlamento Europeu e o Conselho, o montante de referência privilegiado, na aceção do ponto 17 do Acordo Interinstitucional de 2 de dezembro de 2013 entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão, sobre a disciplina orçamental, a cooperação em matéria orçamental e a boa gestão financeira ⁶⁹.
- (28) Refletindo a importância da luta contra as alterações climáticas, em consonância com os compromissos assumidos pela União no que respeita à aplicação do Acordo de Paris e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, o presente regulamento contribuirá para integrar a ação climática nas políticas da União e alcançar o objetivo global de consagrar 25 % das despesas do orçamento da União ao apoio a objetivos em matéria de clima. As ações ao abrigo do presente regulamento deverão contribuir para que 25 % do seu enquadramento financeiro global seja consagrado a objetivos em matéria de clima. As ações pertinentes serão identificadas durante a execução do presente regulamento e a contribuição global do regulamento deverá ser tida em conta nos processos de avaliação e de revisão pertinentes.
- (29) É essencial continuar a intensificar a cooperação com os países parceiros no domínio da migração, a fim de colher os benefícios de uma migração bem gerida e regular e abordar de forma efetiva a questão da migração irregular. Essa cooperação deverá contribuir para garantir o acesso à proteção internacional, abordar as causas profundas da migração irregular, reforçar a gestão das fronteiras e prosseguir os esforços na luta contra a migração irregular, o tráfico de seres humanos e a introdução clandestina de migrantes, agir em matéria de regresso, readmissão e reintegração quando for pertinente, com base na responsabilidade mútua e no pleno respeito pelas obrigações humanitárias e em matéria de direitos humanos. Por conseguinte, a cooperação efetiva dos países terceiros com a União neste domínio deve constituir um elemento integrante dos princípios gerais do presente regulamento. É importante reforçar a coerência entre as políticas de migração e de cooperação para o desenvolvimento a fim de garantir que a ajuda ao desenvolvimento apoia os países parceiros a gerirem a migração de forma mais eficaz. O presente regulamento deverá contribuir para uma abordagem coordenada, holística e estruturada da migração, maximizando as sinergias e aplicando o efeito de alavanca necessário.
- (30) O presente regulamento deverá permitir à União enfrentar os desafios, dar resposta às necessidades e aproveitar as oportunidades relacionados com a migração, em complementaridade com a política de migração da União. Para o efeito, e sem prejuízo

⁶⁹ JO C 373 de 20.12.2013, p. 1.

de circunstâncias imprevistas, prevê-se que 10 % do seu enquadramento financeiro seja dedicado a atacar as causas profundas da migração irregular e das deslocações forçadas e a apoiar a gestão e a governação da migração, incluindo a proteção dos direitos dos refugiados e migrantes no âmbito dos objetivos do presente regulamento.

- (31) As regras financeiras horizontais adotadas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho com base no artigo 322.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia deverão aplicar-se ao presente regulamento. Essas regras estão estabelecidas no Regulamento Financeiro e definem, nomeadamente, as modalidades relativas à elaboração e à execução do orçamento através de subvenções, contratação pública, prémios, execução indireta, assistência financeira, apoio orçamental, fundos fiduciários, instrumentos financeiros e garantias orçamentais, bem como ao controlo da responsabilidade dos intervenientes financeiros. As regras adotadas com base no artigo 322.º do TFUE dizem igualmente respeito à proteção do orçamento da União em caso de deficiências generalizadas no que diz respeito ao Estado de direito nos Estados-Membros e nos países terceiros, dado que o respeito pelo Estado de direito é fundamental para uma gestão financeira rigorosa e eficaz do financiamento da UE.
- (32) Há que escolher os tipos de financiamento e as modalidades de execução ao abrigo do presente regulamento em função da sua capacidade para concretizar os objetivos específicos das ações e para produzir resultados, tendo em conta, nomeadamente, os custos dos controlos, a carga administrativa e o risco previsível de incumprimento. Assim, seria conveniente prever o recurso a montantes únicos, taxas fixas e custos unitários, bem como a financiamento não associado aos custos, como previsto no artigo 125.º, n.º 1, do Regulamento Financeiro.
- (33) O novo Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável Mais («FEDS+»), baseado no êxito do seu antecessor, o FEDS⁷⁰, deverá constituir um dispositivo financeiro integrado que assegure capacidade de financiamento sob a forma de subvenções, garantias orçamentais e instrumentos financeiros a nível mundial. O FEDS+ deverá apoiar o Plano de Investimento Externo e combinar operações de financiamento misto e garantias orçamentais cobertas pela Garantia para a Ação Externa, incluindo as garantias que cobrem os riscos soberanos associados a operações de concessão de crédito, anteriormente efetuadas ao abrigo do mandato de empréstimo externo do Banco Europeu de Investimento. Dado o seu papel nos termos dos Tratados e a experiência adquirida ao longo das últimas décadas no apoio às políticas da União, o Banco Europeu de Investimento deverá continuar a ser um parceiro natural da Comissão na execução das operações ao abrigo da Garantia para a Ação Externa.
- (34) O FEDS+ deverá ter como objetivo apoiar os investimentos enquanto meio para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, fomentando o desenvolvimento económico e social sustentável e inclusivo, promovendo a resiliência socioeconómica dos países parceiros, com especial destaque para a erradicação da pobreza, o crescimento sustentável e inclusivo, a criação de emprego digno, as oportunidades económicas, as competências e o empreendedorismo, os setores socioeconómicos, as micro, pequenas e médias empresas, bem como atacando as causas profundas socioeconómicas específicas da migração irregular, em conformidade com os documentos pertinentes de programação indicativa. Há que

⁷⁰ Regulamento (UE) 2017/1601 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de setembro de 2017, que institui o Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável (FEDS), a Garantia FEDS e o Fundo de Garantia FEDS.

prestar especial atenção aos países considerados frágeis ou em situação de conflito, aos países menos desenvolvidos e aos países pobres extremamente endividados.

- (35) O FEDS+ deverá maximizar a adicionalidade do financiamento, suprir as deficiências do mercado e as situações de investimento insuficiente, fornecer produtos inovadores, bem como captar fundos do setor privado. O envolvimento do setor privado na cooperação da União com países parceiros através do FEDS+ deverá ter um impacto mensurável e adicional no desenvolvimento, sem distorcer o mercado, ser eficaz em termos de custos e basear-se na responsabilização mútua e na partilha de riscos e custos. O FEDS+ deverá funcionar como um «balcão único», que recebe propostas de financiamento oriundas de instituições financeiras e de investidores públicos ou privados e que presta um leque alargado de apoio financeiro aos investimentos elegíveis.
- (36) Deverá ser criada uma Garantia para a Ação Externa com base na Garantia FEDS e no Fundo de Garantia relativo às Ações Externas existentes. A Garantia para a Ação Externa deve apoiar as operações do FEDS+ cobertas por garantias orçamentais, a assistência macrofinanceira e empréstimos a países terceiros com base na Decisão 77/270/Euratom do Conselho⁷¹. Estas operações devem ser apoiadas por dotações no âmbito do presente regulamento, juntamente com dotações do Regulamento (UE) n.º .../... (IPA III) e do Regulamento (UE) n.º .../... (IESN), que deverão igualmente cobrir o provisionamento e as responsabilidades decorrentes de empréstimos a título da assistência macrofinanceira e de empréstimos a países terceiros referidos no artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento IESN, respetivamente. No financiamento das operações do FEDS+, deverá ser conferida prioridade às que têm um elevado impacto na criação de emprego e cuja relação custo/benefício melhora a sustentabilidade do investimento. As operações apoiadas através da Garantia para a Ação Externa devem ser acompanhadas de uma avaliação *ex ante* aprofundada dos aspetos ambientais, financeiros e sociais, conforme adequado e de acordo com os requisitos «legislar melhor». A Garantia para a Ação Externa não deve ser utilizada para prestar serviços públicos essenciais, que continuam a ser uma responsabilidade do governo.
- (37) Para proporcionar flexibilidade, aumentar a atratividade para o setor privado e maximizar o impacto dos investimentos, convém prever uma derrogação das regras relativas às modalidades de execução do orçamento da União, previstas no Regulamento Financeiro, no que respeita às contrapartes elegíveis. Essas contrapartes elegíveis podem igualmente ser organismos aos quais não foi confiada a execução de uma parceria público-privada, bem como organismos de direito privado de um país parceiro.
- (38) A fim de aumentar o impacto da Garantia para a Ação Externa, os Estados-Membros e as partes contratantes no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu deverão ter a possibilidade de fornecer contribuições sob a forma de numerário ou de garantia. A contribuição sob a forma de garantia não deve exceder 50 % do montante das operações garantidas pela União. Não deverá ser constituída uma provisão para as responsabilidades financeiras decorrentes desta garantia e a reserva de liquidez deve ser proporcionada pelo fundo comum de provisionamento.

⁷¹ Decisão 77/270/Euratom do Conselho, de 29 de março de 1977, que habilita a Comissão a contrair empréstimos Euratom tendo em vista uma contribuição para o financiamento das centrais nucleares de potência (JO L 88 de 6.4.1977, p. 9).

- (39) As ações externas são muitas vezes executadas em contextos extremamente instáveis, que requerem uma adaptação rápida e contínua à evolução das necessidades dos parceiros da União e às ameaças globais que pesam sobre os direitos humanos, a democracia e a boa governação, a segurança e a estabilidade, as alterações climáticas e o ambiente, os oceanos, bem como a crise migratória e suas causas profundas. Conciliar o princípio da previsibilidade com a necessidade de reagir rapidamente a novas necessidades significa, por conseguinte, adaptar a execução financeira dos programas. A fim de aumentar a capacidade da UE para responder a necessidades imprevistas, com base na experiência bem-sucedida do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), deverá ficar por afetar um montante que constituirá uma reserva para novos desafios e prioridades. Esse montante será mobilizado em conformidade com os procedimentos estabelecidos no presente regulamento.
- (40) Por conseguinte, embora respeitando o princípio de que o orçamento da União é fixado anualmente, o presente regulamento deverá salvaguardar a possibilidade de aplicar a flexibilidade já permitida pelo Regulamento Financeiro para outras políticas, nomeadamente as transições e reautorizações de fundos, a fim de assegurar uma utilização eficiente dos fundos da União, tanto para cidadãos da União como para países parceiros, e, assim, maximizar os fundos da União disponíveis para as intervenções no âmbito da ação externa.
- (41) Nos termos do artigo 83.º da Decisão .../... do Conselho (PTU), as pessoas e entidades estabelecidas nos países e territórios ultramarinos são elegíveis para financiamento ao abrigo do presente regulamento, sob reserva da observância das suas regras e objetivos, bem como de disposições suscetíveis de serem aplicadas ao Estado-Membro ao qual o país ou território ultramarino está ligado. Por outro lado, a cooperação entre os países parceiros e os países e territórios ultramarinos, bem como as regiões ultraperiféricas da União ao abrigo do artigo 349.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia deverá ser incentivada nos domínios de interesse comum.
- (42) No intuito de reforçar a apropriação pelos países parceiros dos seus processos de desenvolvimento e a sustentabilidade da ajuda externa, a União deverá, se for caso disso, privilegiar a utilização das instituições próprias, sistemas e procedimentos dos países parceiros para todos os aspetos do ciclo do projeto de cooperação.
- (43) Os planos de ação anuais ou plurianuais e as medidas referidas no artigo 19.º constituem programas de trabalho nos termos do Regulamento Financeiro. Os planos de ação anuais ou plurianuais consistem num conjunto de medidas agrupadas num único documento.
- (44) Em conformidade com o Regulamento Financeiro, o Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho⁷², o Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho⁷³, o Regulamento (Euratom, CE) n.º 2185/96 do Conselho⁷⁴ e o

⁷² Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de setembro de 2013, relativo aos inquéritos efetuados pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1073/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento (Euratom) n.º 1074/1999 do Conselho (JO L 248 de 18.9.2013, p. 1).

⁷³ Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho, de 18 de dezembro de 1995, relativo à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias (JO L 312 de 23.12.95, p.1).

⁷⁴ Regulamento (Euratom, CE) n.º 2185/96 do Conselho, de 11 de novembro de 1996, relativo às inspeções e verificações no local efetuadas pela Comissão para proteger os interesses financeiros das Comunidades Europeias contra a fraude e outras irregularidades (JO L 292 de 15.11.1996, p. 2).

Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho⁷⁵, os interesses financeiros da União devem ser protegidos através de medidas eficazes e proporcionadas, nomeadamente por meio da prevenção, deteção, correção e investigação de irregularidades, incluindo fraudes, da recuperação de fundos perdidos, pagos indevidamente ou utilizados incorretamente e, se for caso disso, da imposição de sanções administrativas. Em especial, de acordo com o Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 e do Regulamento (Euratom, CE) n.º 2185/96, o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) pode realizar inquéritos, incluindo verificações e inspeções no local no intuito de verificar a existência de fraudes, atos de corrupção ou quaisquer outras atividades ilegais que possam prejudicar os interesses financeiros da União. Em conformidade com o Regulamento (UE) 2017/1939, a Procuradoria Europeia (EPPO) pode investigar e instaurar ações penais em casos de fraude e outras infrações penais que prejudiquem os interesses financeiros da União, tal como se estabelece na Diretiva (UE) 2017/1371⁷⁶ do Parlamento Europeu e do Conselho. Nos termos do Regulamento Financeiro, qualquer pessoa ou entidade que receba fundos da União deve cooperar plenamente na proteção dos interesses financeiros da União, conceder os necessários direitos e acesso à Comissão, ao OLAF, à Procuradoria Europeia e ao Tribunal de Contas Europeu, e assegurar que eventuais terceiros envolvidos na execução dos fundos da União concedem direitos equivalentes; por esta razão, os acordos com países terceiros e territórios e com organizações internacionais, bem como qualquer contrato ou acordo decorrentes da execução do presente regulamento devem conter disposições que confirmam expressamente à Comissão, ao Tribunal de Contas e ao OLAF poderes para realizar tais auditorias, verificações no local e inspeções, de acordo com as respetivas competências e assegurar que quaisquer terceiros envolvidos na execução dos fundos da União concedem direitos equivalentes.

- (45) A fim de assegurar condições uniformes de execução das disposições aplicáveis do presente regulamento, devem ser conferidas competências de execução à Comissão. Essas competências deverão ser exercidas em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 182/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho⁷⁷.
- (46) A fim de completar ou alterar elementos não essenciais do presente regulamento, é conveniente delegar na Comissão o poder de adotar atos em conformidade com o artigo 290.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia no que diz respeito às taxas de provisionamento previstas no artigo 26.º, n.º 3, aos domínios de cooperação e de intervenção enumerados nos anexos II, III e IV, aos domínios prioritários para as operações do FEDS+ enumerados no anexo V, à governação do FEDS+ que consta do anexo VI, à possibilidade de rever e completar os indicadores constantes do anexo VII sempre que for considerado necessário, bem como de completar o presente regulamento com disposições relativas à criação de um quadro de acompanhamento e avaliação.

⁷⁵ JO L 283 de 31.10.2017, p.1.

⁷⁶ Diretiva (UE) 2017/1371 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2017, relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal (JO L 198 de 28.7.2017, p. 29).

⁷⁷ Regulamento (UE) n.º 182/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, que estabelece as regras e os princípios gerais relativos aos mecanismos de controlo pelos Estados-Membros do exercício das competências de execução pela Comissão, JO L 55 de 28.2.2011, p. 13.

- (47) Em conformidade com os n.ºs 22 e 23 do Acordo Interinstitucional sobre Legislar Melhor, de 13 de abril de 2016⁷⁸, é necessário avaliar este programa com base nas informações recolhidas através de requisitos de monitorização específicos, evitando simultaneamente uma regulamentação excessiva e encargos administrativos, nomeadamente para os Estados-Membros. Estes requisitos podem incluir, se for caso disso, indicadores quantificáveis como base para avaliar os efeitos do programa no terreno. É particularmente importante que a Comissão proceda às consultas adequadas durante os trabalhos preparatórios, incluindo ao nível de peritos, e que essas consultas sejam realizadas em conformidade com os princípios estabelecidos no Acordo Interinstitucional «Legislar Melhor» de 13 de abril de 2016. Em especial, a fim de assegurar uma participação equitativa na preparação dos atos delegados, o Parlamento Europeu e o Conselho devem receber todos os documentos ao mesmo tempo que os peritos dos Estados-Membros, e os peritos do Parlamento Europeu e do Conselho devem ter sistematicamente acesso às reuniões dos grupos de peritos da Comissão que tratam da preparação dos atos delegados.
- (48) As referências a instrumentos da União no artigo 9.º da Decisão 2010/427/UE do Conselho⁷⁹, que são substituídos pelo presente regulamento, devem entender-se como referências ao presente regulamento, devendo a Comissão assegurar que o presente regulamento é executado em conformidade com o papel do SEAE previsto nessa decisão.
- (49) As ações previstas, apresentadas em seguida, devem respeitar estritamente as condições e procedimentos previstos pelas medidas restritivas da União,

ADOTARAM O PRESENTE REGULAMENTO:

TÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Artigo 1.º **Objeto**

O presente regulamento estabelece o programa «Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional» (a seguir designado por «Instrumento»).

Determina os objetivos do Instrumento, o orçamento para o período 2021–2027, as formas de financiamento pela União e as regras para a concessão desse financiamento.

Institui igualmente o Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável Mais («FEDS+») e uma Garantia para a Ação Externa.

Artigo 2.º **Definições**

Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

⁷⁸ Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia sobre legislar melhor, de 13 de abril de 2016; JO L 123 de 12.5.2016, p. 1.

⁷⁹ Decisão 2010/427/UE do Conselho, de 26 de julho de 2010, que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Ação Externa (JO L 201 de 3.8.2010, p. 30).

- (1) «Programa nacional», um programa indicativo que abrange um país;
- (2) «Programa plurinacional», um programa indicativo que abrange mais de um país;
- (3) «Cooperação transfronteiriça», a cooperação entre um ou mais Estados-Membros e um ou mais países terceiros e territórios ao longo das fronteiras externas da União;
- (4) «Programa regional», um programa indicativo plurinacional que abrange mais do que um país terceiro na mesma zona geográfica, na aceção do artigo 4.º, n.º 2;
- (5) «Programa transregional», um programa indicativo plurinacional que abrange mais do que um país terceiro de zonas geográficas diferentes, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, do presente regulamento;
- (6) «Entidade jurídica», qualquer pessoa singular ou coletiva, constituída e reconhecida como tal nos termos do direito nacional, do direito da União ou do direito internacional, dotada de personalidade jurídica e que pode, agindo em nome próprio, exercer direitos e estar sujeita a obrigações, ou uma entidade sem personalidade jurídica em conformidade com o artigo 197.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento Financeiro;
- (7) «Vertente de investimento», um domínio concreto de apoio por parte da Garantia FEDS+ a carteiras de investimentos em regiões, países ou setores específicos;
- (8) «Contribuinte», um Estado-Membro, uma instituição financeira internacional ou uma instituição pública de um Estado-Membro, um organismo público ou outra entidade que contribua através de prestações pecuniárias ou de garantias para o fundo comum de provisionamento.

Artigo 3.º

Objetivos

1. O objetivo geral do presente regulamento consiste em afirmar e promover os valores e interesses da União à escala mundial, a fim de perseguir os objetivos e aplicar os princípios da ação externa da União, tal como estabelecido no artigo 3.º, n.º 5, e nos artigos 8.º e 21.º do Tratado da União Europeia.
2. Em conformidade com o disposto no n.º 1, os objetivos específicos do presente regulamento são os seguintes:
 - (a) Apoiar e promover o diálogo e a cooperação com as regiões e os países terceiros da Vizinhança, da África Subsariana, da Ásia e do Pacífico, bem como da América Latina e das Caraíbas;
 - (b) A nível mundial, consolidar e apoiar a democracia, o Estado de direito e os direitos humanos, apoiar as organizações da sociedade civil, promover a estabilidade e a paz e enfrentar outros desafios à escala global, incluindo a migração e a mobilidade;
 - (c) Reagir rapidamente a situações de crise, de instabilidade e de conflito, enfrentar os desafios em matéria de resiliência e assegurar a ligação entre a ajuda humanitária e as ações de desenvolvimento e dar resposta às necessidades e prioridades em matéria de política externa.

A consecução destes objetivos é avaliada com base em indicadores adequados, referidos no artigo 31.º.

3. Pelo menos 92 % das despesas previstas ao abrigo do presente regulamento devem cumprir os critérios para a ajuda pública ao desenvolvimento, tal como estabelecidos pelo Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos.

Artigo 4.º

Âmbito de aplicação e estrutura

1. O financiamento da União ao abrigo do presente regulamento é executado mediante:
 - (a) Programas geográficos;
 - (b) Programas temáticos;
 - (c) Ações de resposta rápida.
2. Os programas geográficos abrangem a cooperação nacional e plurinacional nas seguintes áreas:
 - (a) Vizinhança;
 - (b) África subsariana;
 - (c) Ásia e Pacífico;
 - (d) Américas e Caraíbas.

Os programas geográficos podem abranger todos os países terceiros, exceto os países candidatos e os países potencialmente candidatos, tal como definidos no Regulamento (UE) n.º.../...⁸⁰ (IPA) e os países e territórios ultramarinos, tal como definidos na Decisão .../.../UE do Conselho.

Os programas geográficos no espaço de Vizinhança podem abranger qualquer país referido no anexo I.

A fim de alcançar os objetivos enunciados no artigo 3.º, os programas geográficos devem basear-se nos domínios de cooperação enumerados no anexo II.

3. Os programas temáticos englobam as ações ligadas à persecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável a nível mundial, nos seguintes domínios:
 - (a) Direitos humanos e democracia;
 - (b) Organizações da sociedade civil;
 - (c) Estabilidade e paz;
 - (d) Desafios globais.

Os programas temáticos podem abranger todos os países terceiros, bem como os países e territórios ultramarinos, tal como definidos na Decisão .../.../UE do Conselho.

A fim de alcançar os objetivos enunciados no artigo 3.º, os programas temáticos devem basear-se nos domínios de intervenção enumerados no anexo III.

4. As ações de resposta rápida permitem intervir rapidamente com vista a:

⁸⁰ Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, que cria o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (JO L).

- (a) Contribuir para a estabilidade e a prevenção de conflitos em situações de urgência, de crise emergente, de crise e de pós-crise;
- (b) Contribuir para o reforço da resiliência dos Estados, sociedades, comunidades e pessoas e para estabelecer a ligação entre a ajuda humanitária e as ações de desenvolvimento;
- (c) Dar resposta às necessidades e prioridades em matéria de política externa.

As ações de resposta rápida podem abranger todos os países terceiros, bem como os países e territórios ultramarinos, conforme definidos na Decisão .../.../UE do Conselho.

A fim de alcançar os objetivos enunciados no artigo 3.º, as ações de resposta rápida devem basear-se nos domínios de intervenção enumerados no anexo IV.

- 5. As ações no âmbito do presente regulamento serão essencialmente executadas através de programas geográficos.

As ações executadas através de programas temáticos devem ser complementares em relação às ações financiadas ao abrigo de programas geográficos e apoiar iniciativas globais e transregionais para alcançar objetivos acordados a nível internacional, sobretudo os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, proteger os bens públicos mundiais ou enfrentar os desafios globais. Podem também ser empreendidas ações mediante programas temáticos nos casos em que não haja um programa geográfico, ou que este tenha sido suspenso, ou em que não haja acordo sobre a ação com o país parceiro em causa, ou quando a ação não possa ser devidamente realizada no âmbito de programas geográficos.

As ações de resposta rápida são complementares em relação aos programas geográficos e temáticos. Devem ser concebidas e executadas de forma a permitir, se for caso disso, a sua continuidade no âmbito de programas geográficos ou temáticos.

- 6. A Comissão fica habilitada a adotar atos delegados, nos termos do artigo 34.º, a fim de completar ou alterar os anexos II, III e IV.

Artigo 5.º

Coerência e complementaridade

- 1. Na aplicação do presente regulamento, deve ser assegurada a coerência, as sinergias e a complementaridade com outros domínios da ação externa da União, com outros programas e políticas da União, bem como a coerência das políticas para o desenvolvimento.
- 2. As ações abrangidas pelo Regulamento (CE) n.º 1257/96 do Conselho não serão financiadas ao abrigo do presente regulamento.
- 3. Se for caso disso, outros programas da União podem contribuir para ações realizadas no âmbito do presente regulamento, na condição de as contribuições não cobrirem os mesmos custos. O presente regulamento pode também contribuir para medidas estabelecidas ao abrigo de outros programas da União, na condição de as contribuições não cobrirem os mesmos custos. Nesses casos, o programa de trabalho que abrange essas ações indica as regras aplicáveis.

Artigo 6.º

Orçamento

1. O enquadramento financeiro para a execução do presente regulamento no período compreendido entre 2021 e 2027 é de 89 200 milhões de EUR, a preços correntes.
2. O enquadramento financeiro referido no n.º 1 é repartido do seguinte modo:
 - (d) a) 68 000 milhões de EUR para programas geográficos:
 - Vizinhança, 22 000 milhões de EUR, no mínimo,
 - África Subsariana, 32 000 milhões de EUR, no mínimo,
 - Ásia e Pacífico, 10 000 milhões de EUR,
 - Américas e Caraíbas, 4 000 milhões de EUR,
 - (e) b) 7 mil milhões de EUR para programas temáticos:
 - Direitos humanos e democracia, 1 500 milhões de EUR,
 - Organizações da sociedade civil, 1 500 milhões de EUR,
 - Estabilidade e paz, 1 000 milhões de EUR,
 - Desafios globais, 3 000 milhões de EUR,
 - (f) c) 4 000 milhões de EUR para ações de resposta rápida.
3. A reserva para os novos desafios e prioridades, num montante de 10 200 milhões de EUR, aumentará os montantes referidos no n.º 2, em conformidade com o artigo 15.º.
4. O enquadramento financeiro referido no n.º 2, alínea a), corresponderá, no mínimo, a 75 % do enquadramento financeiro referido no n.º 1.

Artigo 7.º

Quadro estratégico

Os acordos de associação, os acordos de parceria e cooperação, os acordos multilaterais, e outros acordos que estabelecem uma relação juridicamente vinculativa com países parceiros, bem como as conclusões do Conselho Europeu e as conclusões do Conselho, as declarações de cimeiras ou as conclusões de reuniões de alto nível com países parceiros, as resoluções pertinentes do Parlamento Europeu, as comunicações da Comissão ou as comunicações conjuntas da Comissão Europeia e da Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, constituem o quadro estratégico geral para a aplicação do presente regulamento.

Artigo 8.º

Princípios gerais

1. A União procura promover, desenvolver e consolidar os princípios da democracia, do Estado de direito, do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais em que assenta, através do diálogo e da cooperação com os países e regiões parceiros.

2. Aplica uma abordagem baseada em direitos que engloba todos os direitos humanos, sejam eles civis e políticos ou económicos, sociais e culturais, a fim de integrar os princípios dos direitos humanos, apoiar os titulares de direitos na reivindicação dos mesmos, com especial destaque para os grupos mais pobres e mais vulneráveis, e prestar assistência a países parceiros no cumprimento das suas obrigações internacionais em matéria de direitos humanos. O presente regulamento promove a igualdade de género e o empoderamento das mulheres.

3. A União apoia, consoante adequado, a execução da cooperação e do diálogo a nível bilateral, regional e multilateral, bem como a nível dos acordos de parceria e da cooperação triangular.

A União promove uma abordagem multilateral e assente em regras relativamente aos bens e desafios globais e coopera a este respeito com os Estados-Membros, os países parceiros, as organizações internacionais e outros doadores.

A União incentiva a cooperação com organizações internacionais e com outros doadores.

Nas relações com os países parceiros, importa ter em conta os antecedentes desses países em matéria de concretização dos compromissos, acordos internacionais e relações contratuais com a União.

4. A cooperação entre a União e os Estados-Membros, por um lado, e os países parceiros, por outro, tem por base e visa promover os princípios da eficácia do desenvolvimento, sempre que adequado, e nomeadamente a apropriação das prioridades de desenvolvimento pelos países parceiros, a focalização nos resultados, as parcerias de desenvolvimento inclusivas, a transparência e a responsabilização recíproca. A União promove uma mobilização e uma utilização dos recursos efetivas e eficientes.

Em conformidade com o princípio da parceria inclusiva, a Comissão deve assegurar, se for caso disso, que as partes interessadas dos países parceiros, incluindo as organizações da sociedade civil e as autoridades locais, são devidamente consultadas e têm um acesso atempado às informações de que necessitam para poderem desempenhar um papel significativo durante a conceção, a execução e a monitorização dos programas.

Em consonância com o princípio da apropriação, a Comissão, quando apropriado, favorece a utilização dos sistemas dos países parceiros para a execução dos programas.

5. Para fomentar a complementaridade e a eficácia das suas ações, a União e os Estados-Membros coordenarão as respetivas políticas e concertar-se-ão sobre os seus programas de ajuda, inclusivamente nas organizações internacionais e no decorrer de conferências internacionais.

6. Os programas e as ações no âmbito do presente regulamento devem integrar as questões das alterações climáticas, da proteção do ambiente e da igualdade de género, bem como ter em conta as interligações entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, a fim de promover ações integradas suscetíveis de criar benefícios comuns e alcançar múltiplos objetivos de forma coerente. Estes programas e ações devem basear-se numa análise dos riscos e das vulnerabilidades, integrar uma abordagem em matéria de resiliência e ser sensíveis aos conflitos. Devem guiar-se pelo princípio de não deixar ninguém para trás.

7. As questões da migração serão objeto de uma abordagem mais coordenada, holística e estruturada com os parceiros, devendo a sua eficácia ser regularmente avaliada.
8. A Comissão informa o Parlamento Europeu e procede periodicamente a trocas de pontos de vista com esta instituição.

Artigo 9.º

Desenvolvimento das capacidades de intervenientes militares em prol do desenvolvimento e da segurança para o desenvolvimento

1. Em conformidade com o artigo 41.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia, o financiamento da União ao abrigo do presente regulamento não pode ser utilizado para financiar a aquisição de armamento ou munições, ou para operações com implicações militares ou de defesa.
2. No intuito de contribuir para o desenvolvimento sustentável, que implica sociedades estáveis, pacíficas e inclusivas, a assistência da União ao abrigo do presente regulamento pode ser utilizada no contexto de uma reforma mais vasta do setor da segurança ou para desenvolver as capacidades de intervenientes militares em países parceiros, nas circunstâncias excecionais definidas no n.º 4, para realizar atividades de desenvolvimento e atividades de segurança para o desenvolvimento.
3. A assistência nos termos do presente artigo pode cobrir, em especial, a disponibilização de programas de reforço das capacidades em prol do desenvolvimento e da segurança para o desenvolvimento, incluindo formação, orientação e aconselhamento, bem como o fornecimento de equipamento, a melhoria de infraestruturas e a prestação de serviços diretamente relacionados com essa assistência.
4. A assistência nos termos do presente artigo só é prestada:
 - (a) Nos casos em que, recorrendo a intervenientes não militares, não seja possível satisfazer os requisitos para atingir devidamente os objetivos da União ao abrigo do presente regulamento e em que haja uma ameaça à existência de instituições do Estado que funcionam ou à proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais e as instituições do Estado não consigam fazer face a essa ameaça; e
 - (b) Nos casos em que exista um consenso entre o país parceiro em questão e a União quanto ao papel fundamental dos intervenientes militares para preservar, estabelecer ou restabelecer as condições essenciais para o desenvolvimento sustentável, incluindo em situações de crise e em contextos ou situações de fragilidade ou desestabilização.
5. A assistência da União nos termos do presente artigo não pode ser utilizada para financiar o desenvolvimento das capacidades de intervenientes militares para outros fins que não a realização de atividades de desenvolvimento ou de atividades de segurança para o desenvolvimento. Em particular, não pode ser utilizada para financiar:
 - (a) Despesas militares recorrentes;
 - (b) Aquisição de armas e munições, ou qualquer outro equipamento concebido para a aplicação de força letal;

- (c) Formação destinada a contribuir especificamente para a capacidade de combate das forças armadas.
- 6. Aquando da conceção e execução das medidas nos termos do presente artigo, a Comissão promove a apropriação pelo país parceiro. Deve também definir os elementos e as boas práticas necessários para assegurar a sustentabilidade a médio e a longo prazo e promover o Estado de direito e os princípios do direito internacional estabelecidos.
- 7. A Comissão define os procedimentos adequados de avaliação dos riscos, acompanhamento e avaliação para as medidas adotadas em conformidade com o presente artigo.

TÍTULO II

APLICAÇÃO DO PRESENTE REGULAMENTO

Capítulo I

Programação

Artigo 10.º

Abordagem geral de programação

- 1. A cooperação e as intervenções ao abrigo do presente regulamento são programadas, com exceção das ações de resposta rápida referidas no artigo 4.º, n.º 4.
- 2. Com base no artigo 7.º, a programação ao abrigo do presente regulamento baseia-se nos seguintes elementos:
 - (a) Os documentos de programação proporcionam um quadro coerente para a cooperação entre a União e os países ou regiões parceiros, em consonância com a finalidade geral e o âmbito de aplicação, os objetivos e os princípios fixados no presente regulamento;
 - (b) A União e os Estados-Membros consultam-se mutuamente, na fase inicial e ao longo de todo o processo de programação, de modo a promover a coerência, a complementaridade e a congruência das suas atividades de cooperação. A programação conjunta deve ser a abordagem privilegiada para a programação por país. A programação conjunta deve estar aberta a outros doadores, sempre que pertinente;
 - (c) A União consultará também outros doadores e intervenientes, incluindo representantes da sociedade civil e das autoridades locais, sempre que pertinente;
 - (d) Os programas temáticos em matéria de direitos humanos e democracia e da sociedade civil, referidos no artigo 4.º, n.º 3, alíneas a), e b), prestam assistência independentemente do consentimento dos governos e de outras autoridades públicas dos países terceiros em causa. Estes programas temáticos devem apoiar essencialmente organizações da sociedade civil.

Artigo 11.º

Princípios de programação aplicáveis aos programas geográficos

1. A programação dos programas geográficos deve assentar nos seguintes princípios:
 - (a) Sem prejuízo do disposto no n.º 4, as ações devem basear-se, na medida do possível, num diálogo entre a União, os Estados-Membros e os países parceiros interessados, incluindo as autoridades nacionais e locais, associando a sociedade civil, os parlamentos nacionais e locais e outras partes interessadas, a fim de reforçar a apropriação do processo e encorajar o apoio às estratégias nacionais e regionais;
 - (b) Se for caso disso, o período de programação será sincronizado com os ciclos estratégicos dos países parceiros;
 - (c) A programação pode prever atividades de cooperação financiadas a partir das diferentes dotações enumeradas no artigo 6.º, n.º 2, e de outros programas da União, em conformidade com os respetivos atos de base.
2. A programação dos programas geográficos proporciona um quadro de cooperação específico e adaptado, com base nos seguintes parâmetros:
 - (a) As necessidades dos parceiros, determinadas com base em critérios específicos, tendo em conta a população, a pobreza, a desigualdade, o desenvolvimento humano, a vulnerabilidade económica e ambiental e a resiliência do Estado e da sociedade;
 - (b) As capacidades dos parceiros para gerar e mobilizar recursos financeiros, bem como as suas capacidades de absorção;
 - (c) Os compromissos e o desempenho dos parceiros, com base em critérios como a reforma política e o desenvolvimento económico e social;
 - (d) O impacto potencial do financiamento da União nos países e regiões parceiros;
 - (e) A capacidade e o empenho dos parceiros em promover interesses e valores comuns e em apoiar objetivos comuns e alianças multilaterais, bem como os esforços em prol das prioridades da União.
3. No processo de afetação de recursos, é dada prioridade aos países mais necessitados, em particular os países menos desenvolvidos, os países de baixo rendimento e os países em situação de crise, pós-crise, fragilidade e vulnerabilidade, e designadamente aos pequenos Estados insulares em desenvolvimento.
4. A cooperação com os países industrializados centra-se na promoção dos interesses da União e dos interesses mútuos.
5. Os documentos de programação relativos aos programas geográficos devem basear-se em resultados e ter em conta, sempre que adequado, metas e indicadores internacionalmente acordados, nomeadamente os estabelecidos para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, bem como quadros de resultados a nível nacional, para avaliar e dar a conhecer a contribuição da União para os resultados, ao nível das realizações, dos resultados e do impacto.
6. Na elaboração dos documentos de programação para países e regiões em situação de crise, pós-crise, fragilidade ou vulnerabilidade é necessário tomar em consideração as circunstâncias e necessidades especiais dos países ou regiões em causa.

Nos casos em que os países ou regiões parceiros estão diretamente envolvidos, ou são afetados, por uma situação de crise, pós-crise ou fragilidade, é concedida especial atenção ao reforço da coordenação entre todos os intervenientes pertinentes, a fim de assegurar a transição entre a situação de emergência e a fase de desenvolvimento.

7. O presente regulamento contribui para as ações realizadas ao abrigo do Regulamento (UE).../... (Erasmus). Será elaborado um documento único de programação com base no presente regulamento para um período de sete anos, tendo em conta os fundos previstos pelo Regulamento (UE).../... (IPA III). O Regulamento (UE).../... (Erasmus) aplica-se à utilização desses fundos.

Artigo 12.º

Documentos de programação relativos aos programas geográficos

1. No que respeita aos programas geográficos, a aplicação do presente regulamento efetua-se mediante programas indicativos plurianuais nacionais e plurinacionais.
2. Os programas indicativos plurianuais definem os domínios prioritários selecionados para financiamento por parte da União, estabelecendo os objetivos específicos, os resultados esperados, indicadores de desempenho claros e específicos e as dotações financeiras indicativas, tanto em termos globais como por domínio prioritário.
3. Os programas indicativos plurianuais baseiam-se nos seguintes elementos:
 - (a) Uma estratégia nacional ou regional sob a forma de plano de desenvolvimento ou documento similar aceite pela Comissão como base para o programa indicativo plurianual correspondente, no momento da adoção deste último;
 - (b) Um documento-quadro expondo a política da União relativamente ao parceiro ou parceiros em causa, incluindo um documento conjunto da União e dos Estados-Membros;
 - (c) Um documento conjunto da União e do parceiro ou parceiros em questão definindo as prioridades comuns.
4. A fim de aumentar o impacto da cooperação coletiva da União, um documento de programação conjunta substitui, sempre que possível, os documentos de programação da União e dos Estados -Membros. O documento de programação conjunta pode substituir o programa indicativo plurianual da União desde que cumpra o disposto nos artigos 10.º e 11.º, contenha os elementos referidos no n.º 2 do presente artigo e estabeleça a divisão das tarefas entre a União e os Estados-Membros.

Artigo 13.º

Documentos de programação relativos aos programas temáticos

1. No que respeita aos programas temáticos, a aplicação do presente regulamento efetua-se mediante programas indicativos plurianuais.
2. Os programas indicativos plurianuais relativos aos programas temáticos definem a estratégia da União, as prioridades selecionadas para financiamento por parte da União, estabelecendo os objetivos específicos, os resultados esperados, indicadores

de desempenho claros e específicos, bem como a situação internacional e as atividades dos principais parceiros relacionadas com o tema em questão.

Se for o caso, preveem os recursos e definem as prioridades de intervenção para a participação em iniciativas globais.

Os programas indicativos plurianuais relativos aos programas temáticos determinam a dotação financeira indicativa, em termos globais, por domínio de cooperação e por prioridade. A dotação financeira indicativa pode ser apresentada sob a forma de um intervalo de variação.

Artigo 14.º

Adoção e alteração dos programas indicativos plurianuais

1. A Comissão adota os programas indicativos plurianuais referidos nos artigos 12.º e 13.º por meio de atos de execução. Esses atos de execução são adotados pelo procedimento de exame referido no artigo 35.º, n.º 2. Esse procedimento aplica-se igualmente às revisões referidas nos n.ºs 3, 4 e 5 do presente artigo, que têm por efeito alterar significativamente o conteúdo do programa indicativo plurianual.
2. Aquando da adoção de documentos de programação plurianual conjunta a que se refere o artigo 12.º, a decisão da Comissão só é aplicável à contribuição da União para o documento de programação plurianual conjunta.
3. Os programas indicativos plurianuais relativos aos programas geográficos podem ser revistos quando necessário, com vista à sua execução eficaz, em especial em caso de alterações de fundo do quadro estratégico referido no artigo 7.º ou na sequência de uma situação de crise ou de pós-crise.
4. Os programas indicativos plurianuais relativos aos programas temáticos podem ser revistos quando necessário, com vista à sua execução eficaz, em especial em caso de alterações de fundo do quadro estratégico referido no artigo 7.º.
5. Por imperativos de urgência devidamente justificados, tais como situações de crise ou ameaças imediatas à democracia, ao Estado de direito, aos direitos humanos ou às liberdades fundamentais, a Comissão pode alterar os programas indicativos plurianuais referidos nos artigos 12.º e 13.º do presente regulamento por meio de atos de execução adotados de acordo com o procedimento de urgência referido no artigo 35.º, n.º 4.

Artigo 15.º

Reserva para novos desafios e prioridades

1. O montante a que se refere o artigo 6.º, n.º 3, será utilizado nomeadamente para:
 - (a) Garantir uma resposta adequada da União em caso de circunstâncias imprevistas;
 - (b) Atender a novas necessidades ou desafios emergentes, designadamente nas fronteiras da União ou dos países vizinhos, relacionados com situações de crise e pós-crise ou com a pressão migratória;

- (c) Promover novas iniciativas ou prioridades internacionais ou lideradas pela União.
2. A utilização destes fundos será decidida em conformidade com os procedimentos estabelecidos nos artigos 14.º e 21.º.

Capítulo II

Disposições específicas relativas à Vizinhança

Artigo 16.º

Documentos de programação e critérios de atribuição

1. Para os países parceiros enumerados no Anexo I, os domínios prioritários para financiamento da União serão essencialmente selecionados entre os que constam dos documentos referidos no artigo 12.º, n.º 3, alínea c), em conformidade com os domínios de cooperação para o espaço de Vizinhança estabelecidos no anexo II.
2. Em derrogação do artigo 11.º, n.º 2, o apoio da União ao abrigo de programas geográficos no espaço de Vizinhança difere quanto à forma e aos montantes, tendo em conta os seguintes elementos e refletindo, relativamente ao país parceiro:
 - (a) As necessidades, avaliadas por indicadores como a população e o nível de desenvolvimento;
 - (b) O empenho demonstrado no cumprimento dos objetivos de reformas políticas, económicas e sociais mutuamente acordados, e os progressos realizados;
 - (c) O empenho demonstrado na instauração de uma democracia sólida e sustentável, e os progressos realizados;
 - (d) A parceria com a União, incluindo o nível de ambição dessa parceria;
 - (e) A capacidade de absorção e o impacto potencial do apoio da União ao abrigo do presente regulamento.
3. O apoio referido no n.º 2 deve refletir-se nos documentos de programação referidos no artigo 12.º.

Artigo 17.º

Abordagem baseada no desempenho

1. A título indicativo, 10 % do enquadramento financeiro estabelecido no artigo 4.º, n.º 2, alínea a), em complemento das dotações financeiras do país referidas no artigo 12.º são atribuídos aos países parceiros enumerados no anexo I, a fim de aplicar a abordagem baseada no desempenho. As dotações afetadas com base no desempenho são decididas em função dos progressos registados pelo país no que respeita à democracia, aos direitos humanos, ao Estado de direito, à cooperação em matéria de migração, à governação e às reformas económicas. Os progressos dos países parceiros são avaliados anualmente.
2. A abordagem baseada no desempenho não se aplica ao apoio à sociedade civil, aos contactos interpessoais, incluindo a cooperação entre autoridades locais, ao apoio para melhorar o respeito pelos direitos humanos, nem a medidas de apoio

relacionadas com uma situação de crise. Em caso de degradação grave ou persistente da democracia, dos direitos humanos ou do Estado de direito, o apoio a estas ações pode ser aumentado.

Artigo 18.º

Cooperação transfronteiriça

1. A cooperação transfronteiriça, tal como definida no artigo 2.º, n.º 3, abrange a cooperação nas fronteiras terrestres adjacentes, a cooperação transnacional em territórios transnacionais mais vastos, a cooperação marítima em torno de bacias marítimas, bem como a cooperação inter-regional.
2. O espaço de Vizinhança contribui para os programas de cooperação transfronteiriça referidos no n.º 1 cofinanciados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional no âmbito do [Regulamento CTE⁸¹]. A título indicativo, é afetado ao apoio a esses programas um montante que pode representar, no máximo 4 % da dotação financeira atribuída ao espaço de Vizinhança .
3. As contribuições para os programas de cooperação transfronteiriça são determinadas e utilizadas em conformidade com o artigo 10.º, n.º 3, do [Regulamento CTE].
4. A taxa de cofinanciamento da União não pode ser superior a 90 % das despesas elegíveis de um programa de cooperação transfronteiriça. Relativamente à assistência técnica, a taxa de cofinanciamento é de 100 %.
5. O pré-financiamento para os programas de cooperação transfronteiriça é determinado no programa de trabalho, em função das necessidades dos países e territórios terceiros participantes e pode exceder a percentagem referida no artigo 49.º do [Regulamento CTE].
6. Será adotado um documento de estratégia indicativo plurianual para a cooperação transfronteiriça, definindo os elementos referidos no artigo 12.º, n.º 2, do presente Regulamento, em conformidade com o artigo 10.º, n.º 1, do [Regulamento CTE].
7. Se um programas de cooperação transfronteiriça for anulado em conformidade com o artigo 12.º [do Regulamento CTE], o apoio ao programa anulado que continua disponível no quadro da dotação afetada ao espaço de Vizinhança pode ser utilizado para financiar quaisquer outras atividades no espaço de Vizinhança.

Capítulo III

Planos de ação, medidas e modalidades de execução

Artigo 19.º

Planos de ação e medidas

1. A Comissão adota planos de ação ou medidas anuais ou plurianuais. As medidas podem assumir a forma de medidas individuais, medidas especiais, medidas de apoio

⁸¹ COM(2018) 374 final, Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições específicas relativas ao objetivo de Cooperação Territorial Europeia (Interreg), financiado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e pelos instrumentos de financiamento externo.

ou medidas de assistência de caráter excepcional. Os planos de ação e as medidas devem especificar, relativamente a cada ação, os objetivos perseguidos, os resultados esperados e as principais atividades, as modalidades de execução, o orçamento e eventuais medidas de apoio conexas.

2. Os planos de ação baseiam-se em documentos de programação, com exceção dos casos referidos nos n.ºs 3 e 4.

Sempre que necessário, uma ação pode ser adotada a título de medida individual antes ou depois da adoção dos planos de ação. As medidas individuais baseiam-se em documentos de programação, com exceção dos casos referidos nos n.ºs 3 e 4 e noutros casos devidamente justificados.

Em caso de necessidades ou circunstâncias imprevistas, e quando não for possível um financiamento a partir de fontes mais adequadas, a Comissão pode adotar medidas especiais não previstas nos documentos de programação.

3. Os planos de ação anuais ou plurianuais e as medidas individuais podem ser utilizados para a execução de ações de resposta rápida referidas no artigo 4.º, n.º 4, alíneas b) e c).
4. A Comissão pode adotar medidas de assistência de caráter excepcional para ações de resposta rápida, como referido no artigo 4.º, n.º 4, alínea a).

As medidas de assistência de caráter excepcional têm uma vigência máxima de 18 meses, que pode ser prorrogada duas vezes por um novo período máximo de seis meses, perfazendo uma vigência total máxima de 30 meses, caso surjam obstáculos objetivos e imprevistos à sua execução, e desde que não aumente o montante financeiro da medida.

Em casos de crises e conflitos prolongados, a Comissão pode adotar uma segunda medida de assistência de caráter excepcional com uma vigência máxima de 18 meses. Em casos devidamente justificados, podem ser adotadas outras medidas quando a continuidade da ação da União é essencial e não pode ser assegurada por outros meios.

Artigo 20.º **Medidas de apoio**

1. O financiamento da União pode cobrir despesas de apoio para a execução do Instrumento e para a consecução dos seus objetivos, incluindo apoio administrativo relacionado com as atividades de preparação, acompanhamento, monitorização, controlo, auditoria e avaliação, bem como as despesas, tanto na sede como nas delegações da União, relativas ao apoio administrativo necessário para assegurar a programação e gestão das operações financiadas ao abrigo do presente regulamento, designadamente as ações de informação e de comunicação e os sistemas institucionais de tecnologias da informação.
2. Quando as despesas de apoio não estão incluídas nos planos de ação ou medidas referidos no artigo 21.º, a Comissão adota, se for caso disso, medidas de apoio. O financiamento da União ao abrigo de medidas de apoio pode abranger:
 - (a) Estudos, reuniões, informação, sensibilização, formação, preparação e intercâmbio de experiências e de boas práticas, atividades de publicação e

- quaisquer outras despesas administrativas ou de assistência técnica necessárias à programação e à gestão das ações, incluindo peritos externos remunerados;
- (b) Atividades de investigação e de inovação e estudos sobre questões relevantes e respetiva divulgação;
 - (c) Despesas relacionadas com ações de informação e comunicação, incluindo o desenvolvimento de estratégias de comunicação, bem como a comunicação institucional e a visibilidade das prioridades políticas da União.

Artigo 21.º

Adoção de planos de ação e de medidas

1. Os planos de ação e as medidas são adotados por meio de atos de execução adotados em conformidade com o procedimento de exame referido no artigo 35.º, n.º 2.
2. O procedimento referido no n.º 1 não é exigido para:
 - (a) Planos de ação, medidas individuais e medidas de apoio relativamente aos quais o financiamento da União não exceda 10 milhões de EUR;
 - (b) Medidas especiais, assim como planos de ação e medidas adotadas a fim de executar ações de resposta rápida da União relativamente aos quais o financiamento da União não exceda 20 milhões de EUR;
 - (c) Alterações técnicas, desde que essas alterações não afetem substancialmente os objetivos do plano de ação ou da medida em causa, tais como:
 - i) alteração da modalidade de execução;
 - ii) reafetação de fundos entre ações previstas no mesmo plano de ação;
 - iii) aumento ou redução do orçamento de planos de ação e de medidas que não ultrapassem 20 % do orçamento inicial e não excedam 10 milhões de EUR;

No caso de planos de ação e de medidas plurianuais, os limiares referidos no n.º 2, alíneas a), b) e alínea c), subalínea iii), são aplicáveis numa base anual.

Os planos de ação e as medidas adotados em conformidade com o presente número, com exceção das medidas de assistência de caráter excecional, bem como as alterações técnicas, devem ser comunicados ao Parlamento Europeu e aos Estados-Membros, por intermédio do comité competente a que se refere o artigo 35.º, no prazo de um mês a contar da sua adoção.

3. Antes de adotar ou prorrogar medidas de assistência de caráter excecional cujo custo não exceda 20 milhões de EUR, a Comissão informa o Conselho da natureza e dos objetivos das medidas, bem como dos montantes financeiros previstos. A Comissão informa o Conselho antes de proceder a qualquer alteração significativa das medidas de assistência de caráter excecional já adotadas. A Comissão tem em conta a orientação estratégica do Conselho na matéria, tanto no planeamento das medidas como na sua posterior execução, a fim de manter a coerência da ação externa da União.

A Comissão mantém o Parlamento Europeu devidamente informado, em tempo útil, sobre a programação e a execução das medidas de assistência de caráter excecional ao abrigo do presente artigo, incluindo os montantes financeiros previstos,

informando-o igualmente sempre que proceder a alterações ou aumentos substanciais dessa assistência.

4. Por imperativos de urgência devidamente justificados, tais como situações de crise, catástrofes de origem natural ou humana, ameaças imediatas à democracia, ao Estado de direito, aos direitos humanos ou às liberdades fundamentais, a Comissão pode adotar planos de ação e medidas ou alterações a planos de ação e a medidas existentes, como atos de execução imediatamente aplicáveis, pelo procedimento referido no artigo 35.º, n.º 4.
5. Relativamente a cada ação, deve ser efetuada uma análise ambiental adequada, designadamente do impacto sobre as alterações climáticas e a biodiversidade, nos termos dos atos legislativos aplicáveis da União, nomeadamente a Diretiva 2011/92/UE⁸² do Parlamento Europeu e do Conselho e a Diretiva 85/337/CEE do Conselho⁸³, incluindo, se aplicável, uma avaliação do impacto ambiental das ações sensíveis do ponto de vista ambiental, em especial no que se refere a novas infraestruturas de grande envergadura.

Caso seja pertinente, recorrer-se-á a avaliações ambientais estratégicas na execução dos programas setoriais. Importa assegurar a participação das partes interessadas nas avaliações ambientais e o acesso do público aos resultados dessas avaliações.

Artigo 22.º

Métodos de cooperação

1. O financiamento ao abrigo do presente instrumento é executada pela Comissão, tal como previsto no Regulamento Financeiro, quer diretamente pelos serviços da Comissão, delegações da União e agências executivas, quer de forma indireta através de qualquer uma das entidades enumeradas no artigo 62.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento Financeiro.
2. O financiamento ao abrigo do presente instrumento pode também ser concedido através de contribuições para fundos internacionais, regionais ou nacionais, como os fundos instituídos ou geridos pelo BEI, pelos Estados-Membros, por países e regiões parceiros ou por organizações internacionais, ou ainda por outras entidades financiadoras.
3. As entidades referidas no artigo 62.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento Financeiro e no artigo 29.º, n.º 1, do presente regulamento devem cumprir anualmente as suas obrigações de comunicação de informações ao abrigo do artigo 155.º do Regulamento Financeiro. Os requisitos em matéria de comunicação de informações por parte de qualquer uma destas entidades estão estabelecidos no acordo-quadro de parceria, no acordo de contribuição, no acordo sobre as garantias orçamentais ou na convenção de financiamento.
4. As ações financiadas ao abrigo do Instrumento podem ser executadas através de cofinanciamento paralelo ou conjunto.

⁸² Diretiva 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente (codificação), JO L26 de 28.1.2012, p.1.

⁸³ Diretiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente, JO L 175 de 5.7.1985, p. 48).

5. Em caso de cofinanciamento paralelo, a ação é dividida em várias componentes claramente identificáveis, cada uma das quais é financiada por um dos parceiros que asseguram o cofinanciamento, de modo a que seja possível identificar, a qualquer momento, o destino final do financiamento.
6. Em caso de cofinanciamento conjunto, o custo total da ação é repartido entre os parceiros que asseguram o cofinanciamento, sendo os recursos agregados de modo a que não seja possível identificar a fonte de financiamento de uma atividade específica no âmbito da ação.
7. A cooperação entre a União e os seus parceiros pode assumir as seguintes formas:
 - (a) Acordos triangulares, mediante os quais a União coordena, com os países terceiros, o financiamento da sua assistência a uma região ou país parceiro;
 - (b) Medidas de cooperação administrativa, tais como a geminação entre instituições públicas, autoridades locais, organismos públicos nacionais ou entidades de direito privado investidas de uma missão de serviço público de um Estado-Membro e de uma região ou país parceiro, bem como medidas de cooperação com a participação de peritos do setor público enviados pelos Estados-Membros e pelas suas autoridades regionais e locais;
 - (c) Contribuições para as despesas necessárias para criar e gerir uma parceria entre o setor público e o setor privado;
 - (d) Programas de apoio à política setorial, mediante os quais a União presta apoio a um programa setorial de um país parceiro;
 - (e) Contribuições para as despesas de participação dos países nos programas e ações da União executados por agências e órgãos da União, bem como por organismos ou pessoas encarregadas da execução de ações específicas no domínio da Política Externa e de Segurança Comum, em conformidade com o título V do Tratado da União Europeia;
- (a) Bonificação de juros.

Artigo 23.º

Formas de financiamento da UE e modalidades de execução

1. O financiamento da União pode ser concedido através dos tipos de financiamento previstos pelo Regulamento Financeiro, nomeadamente:
 - (a) Subvenções;
 - (b) Contratos públicos de prestação de serviços, de fornecimentos ou de empreitada de obras;
 - (c) Apoio orçamental;
 - (d) Contribuições para fundos fiduciários criados pela Comissão, em conformidade com o artigo 234.º do Regulamento Financeiro;
 - (e) Instrumentos financeiros;
 - (f) Garantias orçamentais;
 - (g) Financiamento misto;

- (h) Redução do peso da dívida no âmbito de um programa de redução do peso da dívida acordado internacionalmente;
 - (i) Assistência financeira;
 - (j) Peritos externos remunerados.
2. Na sua colaboração com as partes interessadas dos países beneficiários, a Comissão deve ter em conta as suas características específicas, nomeadamente as suas necessidades e o contexto em que operam, ao definir as modalidades de financiamento, o tipo de contribuição, as modalidades de atribuição e as disposições administrativas para a gestão das subvenções, com vista a alcançar e a dar a melhor resposta possível ao maior número de partes interessadas. Devem ser incentivadas modalidades específicas de acordo com o Regulamento Financeiro, tais como acordos de parceria, autorizações de apoio financeiro a terceiros, atribuição direta ou convites à apresentação de propostas de elegibilidade restrita, ou montantes únicos, custos unitários e financiamentos a taxa fixa, bem como financiamento não associado aos custos, tal como previsto no artigo 125.º, n.º 1, do Regulamento Financeiro.
3. Para além dos casos a que se refere o artigo 195.º do Regulamento Financeiro, pode recorrer-se à atribuição direta nos seguintes casos:
- (a) subvenções de reduzido valor concedidas a defensores dos direitos humanos, para financiar ações urgentes de proteção, se for caso disso sem necessidade de cofinanciamento,
 - (b) subvenções, se for caso disso sem necessidade de cofinanciamento, para financiar ações nas condições mais difíceis, em que a publicação de um convite à apresentação de propostas seria inadequada, incluindo situações em que existem graves deficiências em matéria de liberdades fundamentais, a segurança das pessoas se encontra mais ameaçada ou em que as organizações e os defensores dos direitos humanos atuam em condições extremamente difíceis. Tais subvenções não devem exceder o montante de 1 milhão de EUR e a sua duração máxima é de 18 meses, que pode ser prorrogada por mais 12 meses no caso de surgirem obstáculos objetivos e imprevistos à sua execução;
 - (c) subvenções em favor do Gabinete do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, bem como do Global Câmpus, o Centro Interuniversitário Europeu para os Direitos Humanos e a Democratização, que oferece um mestrado europeu em direitos humanos e democratização, e da respetiva rede de universidades associadas que conferem diplomas de pós-graduação em direitos humanos, incluindo bolsas para estudantes e defensores dos direitos humanos de países terceiros.

O apoio orçamental referido no n.º 1, alínea c), nomeadamente através de contratos de reforma setorial, baseia-se na apropriação pelo país, na responsabilização mútua e no empenho partilhado na defesa de valores universais, da democracia, dos direitos humanos e do Estado de Direito, e tem por objetivo o reforço das parcerias entre a União Europeia e os países parceiros. Prevê o reforço do diálogo estratégico, o desenvolvimento de capacidades e a melhoria da governação, complementando os esforços dos parceiros para cobrar mais e gastar melhor, a fim de apoiar o crescimento económico sustentável e inclusivo, a criação de emprego e a erradicação da pobreza.

Qualquer decisão de conceder apoio orçamental deve basear-se nas políticas de apoio orçamental acordadas pela União, num conjunto claro de critérios de elegibilidade e numa avaliação cuidadosa dos riscos e benefícios.

4. O apoio orçamental é diferenciado de modo a dar uma resposta mais adequada ao contexto político, económico e social do país parceiro, tendo em conta as situações de fragilidade.

Quando concede apoio orçamental em conformidade com o artigo 236.º do Regulamento Financeiro, a Comissão deve definir claramente e monitorizar os critérios de condicionalidade do apoio orçamental, incluindo progressos em matéria de reformas e de transparência, e apoiar o reforço do controlo parlamentar e das capacidades de auditoria nacionais, o aumento da transparência e o acesso do público à informação.

5. O desembolso do apoio orçamental deve basear-se em indicadores que demonstrem progressos satisfatórios na consecução dos objetivos acordados com o país parceiro.
6. Os instrumentos financeiros previstos no presente regulamento podem assumir a forma de empréstimos, garantias, entradas de capital próprio ou quase-capital, investimentos ou participações e instrumentos de partilha de riscos, sempre que possível e de acordo com os princípios definidos no artigo 209.º, n.º 1, do Regulamento Financeiro, sob a direção do BEI, de uma instituição financeira multilateral europeia, como o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento, ou de uma instituição financeira bilateral europeia, como os bancos bilaterais de desenvolvimento, eventualmente associados a outras formas de apoio financeiro adicional, tanto dos Estados-Membros como de países terceiros.

As contribuições para os instrumentos financeiros da União no âmbito do presente regulamento podem ser feitas pelos Estados-Membros, bem como por qualquer entidade referida no artigo 62.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento Financeiro.

7. Esses instrumentos financeiros podem ser agrupados em facilidades para efeitos de execução e apresentação de relatórios.
8. O financiamento da União não deve gerar nem acionar a cobrança de impostos, direitos ou encargos específicos.
9. Os impostos, direitos e encargos instituídos por países parceiros podem ser elegíveis para financiamento ao abrigo do presente regulamento.

Artigo 24.º

Pessoas e entidades elegíveis

1. A participação nos procedimentos de contratação, concessão de subvenções e atribuição de prémios relativos às ações financiadas ao abrigo dos programas geográficos e dos programas respeitantes às organizações da sociedade civil e aos desafios globais está aberta às organizações internacionais e a todas as outras entidades jurídicas que sejam nacionais dos seguintes países ou territórios e, no caso de pessoas coletivas, que aí estejam efetivamente estabelecidas:
 - (a) Estados-Membros, beneficiários do Regulamento (UE) .../...(IPA III), e partes contratantes no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu;

- (b) Países parceiros da Vizinhança e a Federação da Rússia, nos casos em que o procedimento em causa tem lugar no contexto dos programas referidos no anexo I em que participa;
 - (c) Países e territórios em desenvolvimento, incluídos na lista de beneficiários da ajuda pública ao desenvolvimento publicada pelo Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos, que não são membros do grupo G-20, e países e territórios ultramarinos, tal como definidos na Decisão.../... do Conselho (UE);
 - (d) Países em desenvolvimento, incluídos na lista de beneficiários da ajuda pública ao desenvolvimento, que são membros do Grupo G-20, e outros países e territórios, quando o procedimento em causa tem lugar no contexto de uma ação financiada pela União ao abrigo do presente regulamento em que esses países participam;
 - (e) Países relativamente aos quais a Comissão tenha estabelecido o acesso recíproco à assistência externa; esse acesso pode ser concedido por um período limitado de pelo menos um ano, sempre que um país conceda a elegibilidade em igualdade de condições às entidades da União e dos países elegíveis ao abrigo do presente regulamento; a Comissão decide sobre o acesso recíproco e a respetiva duração após consulta do país ou dos países beneficiários em causa;
 - (f) Os países membros da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos, no caso de contratos executados num país menos desenvolvido ou num país pobre extremamente endividado, tal como incluídos na lista de beneficiários da ajuda pública ao desenvolvimento.
2. Sem prejuízo das limitações inerentes à natureza e aos objetivos da ação, a participação nos procedimentos de contratação, concessão de subvenções e atribuição de prémios relativos às ações financiadas a título dos programas respeitantes aos direitos humanos e à democracia e à estabilidade e à paz, bem como às ações de resposta rápida, está aberta sem restrições.
 3. Todos os fornecimentos e materiais financiados a título do presente regulamento podem ser originários de qualquer país.
 4. As regras de elegibilidade previstas no presente artigo não se aplicam às pessoas singulares empregadas ou de qualquer outro modo licitamente contratadas por um contratante elegível ou, se for caso disso, por um subcontratante, nem criam restrições de nacionalidade em relação a essas pessoas;
 5. Para ações cofinanciadas conjuntamente por uma entidade, ou executadas em gestão direta ou indireta com as entidades referidas no artigo 62.º, n.º 1, alínea c), subalíneas ii) a viii), do Regulamento Financeiro, as regras de elegibilidade dessas entidades são igualmente aplicáveis.
 6. Caso as entidades financiadoras concedam financiamento a um fundo fiduciário criado pela Comissão ou através de receitas afetadas externas, são aplicáveis as regras de elegibilidade previstas no ato constitutivo do fundo fiduciário ou no acordo com a entidade financiadora em caso de receitas afetadas externas.
 7. No caso de ações financiadas ao abrigo do presente regulamento e por outro programa da União, as entidades elegíveis ao abrigo desses programas serão consideradas elegíveis.

8. No caso de ações plurinacionais, podem ser consideradas elegíveis as entidades jurídicas que sejam nacionais dos países e territórios abrangidos pela ação e as entidades jurídicas que estejam também efetivamente estabelecidas nesses países e territórios.
9. As regras de elegibilidade nos termos do presente artigo podem ser restringidas no que respeita à nacionalidade, à localização geográfica ou à natureza dos requerentes, quando essas restrições são exigidas devido à natureza específica e aos objetivos da ação e quando são necessárias para a sua execução efetiva.
10. Os proponentes, requerentes e candidatos de países não elegíveis podem ser considerados elegíveis em casos de urgência ou de indisponibilidade dos serviços nos mercados dos países ou territórios em causa, ou noutros casos, devidamente justificados, em que a aplicação das regras de elegibilidade tornaria a realização de uma ação impossível ou extremamente difícil.
11. A fim de promover as capacidades, os mercados e as aquisições a nível local, deve ser dada prioridade aos contratantes locais e regionais, nos casos em que o Regulamento Financeiro prevê a adjudicação com base numa única proposta. Nas demais situações, a participação de contratantes locais e regionais é promovida de acordo com as disposições pertinentes desse regulamento.
12. No âmbito do programa relativo aos direitos humanos e à democracia, qualquer entidade não coberta pela definição de entidade jurídica constante do artigo 2.º, n.º 6, deve ser elegível quando tal for necessário para alcançar os objetivos nos domínios de intervenção desse programa.

Artigo 25.º

Dotações transitadas, frações anuais, dotações de autorização, reembolsos e receitas geradas por instrumentos financeiros

1. Para além do disposto no artigo 12.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro, as dotações de autorização e de pagamento ao abrigo do presente regulamento transitam automaticamente e podem ser autorizadas até 31 de dezembro do exercício seguinte. O montante transitado deve ser utilizado prioritariamente no exercício seguinte.

A Comissão informa o Parlamento Europeu e o Conselho das dotações de autorização transitadas em conformidade com o artigo 12.º, n.º 6, do Regulamento Financeiro.
2. Para além das regras previstas no artigo 15.º do Regulamento Financeiro sobre a reconstituição de dotações, as dotações de autorização correspondentes ao montante das autorizações anuladas na sequência da não execução, total ou parcial, de uma ação ao abrigo do presente regulamento devem ser novamente disponibilizadas em benefício da rubrica orçamental de origem.

As referências ao artigo 15.º do Regulamento Financeiro no artigo 12.º, n.º 1, alínea b), do regulamento que estabelece o quadro financeiro plurianual devem ser entendidas como incluindo uma referência ao presente número, para efeitos do presente regulamento.
3. As autorizações orçamentais correspondentes a ações cuja execução se prolongue por vários exercícios financeiros podem ser repartidas em frações anuais, ao longo de

vários anos, em conformidade com o disposto no artigo 112.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro.

O disposto no artigo 114.º, n.º 2, terceiro parágrafo, do Regulamento Financeiro não se aplica a estas ações plurianuais. A Comissão anula automaticamente qualquer parte de uma autorização orçamental que se refira a um ação que, em 31 de dezembro do quinto ano seguinte ao ano durante o qual a autorização orçamental foi efetuada, não tenha sido utilizada para o pagamento do pré-financiamento ou para pagamentos intermédios ou em relação à qual não tenha sido apresentada qualquer declaração certificada das despesas ou pedido de pagamento.

O n.º 2 do presente artigo aplica-se igualmente às frações anuais.

4. Em derrogação do disposto no artigo 209.º, n.º 3, do Regulamento Financeiro, os reembolsos e receitas gerados por um instrumento financeiro são atribuídos à rubrica orçamental de origem como receitas afetadas internas, após dedução dos custos e comissões de gestão. De cinco em cinco anos, a Comissão analisa a contribuição dos instrumentos financeiros existentes para a consecução dos objetivos da União, bem como a sua eficácia.

Capítulo IV

FEDS+, garantias orçamentais e assistência financeira a países terceiros

Artigo 26.º

Âmbito de aplicação e financiamento

1. O enquadramento financeiro referido no artigo 6.º, n.º 2, alínea a), financia o Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável Mais (FEDS+) e a Garantia para a Ação Externa.

O objetivo do FEDS+ enquanto dispositivo financeiro integrado que proporciona capacidade financeira com base nas modalidades de execução indicadas no artigo 23.º, n.º 1, alíneas a), e), f) e g), consiste em apoiar os investimentos e aumentar o acesso ao financiamento, a fim de fomentar o desenvolvimento económico e social sustentável e inclusivo e promover a resiliência socioeconómica dos países parceiros, com especial destaque para a erradicação da pobreza, o crescimento sustentável e inclusivo, a criação de emprego digno, as oportunidades económicas, competências e empreendedorismo, os setores socioeconómicos, as micro, pequenas e médias empresas, bem como atacar as causas socioeconómicas específicas profundas da migração irregular, em conformidade com os documentos pertinentes de programação indicativa. Deve ser dada especial atenção aos países identificados como frágeis ou em situação de conflito, aos países menos desenvolvidos e aos países pobres extremamente endividados.
2. A Garantia para a Ação Externa apoia as operações do FEDS+ cobertas por garantias orçamentais em conformidade com os artigos 27.º, 28.º e 29.º do presente regulamento, a assistência macrofinanceira e os empréstimos concedidos a países terceiros referidos no artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento IESN.

3. No âmbito da Garantia para a Ação Externa, a União pode garantir operações, assinadas entre 1 de janeiro de 2021 e 31 de dezembro de 2027, até ao limite de 60 mil milhões de EUR.
4. A taxa de provisionamento varia entre 9 % e 50 %, dependendo do tipo de operações.
A taxa de provisionamento para a Garantia para a Ação Externa é de 9 % para a assistência macrofinanceira da União e para garantias orçamentais que cobrem os riscos soberanos associados às operações de concessão de empréstimos.
A taxa de provisionamento será revista de três em três anos a contar da data de aplicação do presente regulamento, prevista no artigo 40.º. A Comissão fica habilitada a adotar atos delegados, nos termos do artigo 34.º, a fim de completar ou alterar estas taxas.
5. A Garantia para a Ação Externa deve ser considerada uma garantia única no fundo comum de provisionamento estabelecido pelo artigo 212.º do Regulamento Financeiro.
6. O FEDS+ e a Garantia para a Ação Externa podem apoiar operações de financiamento e de investimento em países parceiros, nas zonas geográficas referidas no artigo 4.º, n.º 2. O provisionamento da Garantia para a Ação Externa é financiado a partir do orçamento dos programas geográficos pertinentes estabelecidos pelo artigo 6.º, n.º 2, alínea a), e será transferido para o fundo comum de provisionamento. O FEDS+ e a Garantia para a Ação Externa podem apoiar operações nos países beneficiários enumerados no anexo I do Regulamento relativo ao instrumento de pré-adesão (IPA III). O financiamento para estas operações ao abrigo do FEDS+ e para o provisionamento da Garantia para a Ação Externa é efetuado a partir do Regulamento IPA. O provisionamento da Garantia para a Ação Externa para empréstimos aos países terceiros referidos no artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento IESN será financiado a partir do Regulamento IESN.
7. O provisionamento a que se refere o artigo 211.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro é constituído com base no total dos passivos pendentes da União decorrentes de cada operação, incluindo as operações assinadas antes de 2021 e garantidas pela União. O montante anual de provisionamento necessário pode ser constituído progressivamente, durante um período máximo de sete anos.
8. O saldo dos ativos em 31 de dezembro de 2020 no âmbito do Fundo de Garantia FEDS e do Fundo de Garantia relativo às ações externas, estabelecidos, respetivamente, pelo Regulamento (UE) 2017/1601 do Parlamento Europeu e do Conselho e pelo Regulamento (CE, Euratom) n.º 480/2009, deve ser transferido para o fundo comum de provisionamento para assegurar o provisionamento das respetivas operações ao abrigo da mesma garantia única prevista no n.º 4 do presente artigo.

Artigo 27.º

Elegibilidade e seleção das operações e das contrapartes

1. As operações de financiamento e investimento elegíveis para apoio através da Garantia para a Ação Externa devem ser coerentes e consentâneas com as políticas da União, assim como com as estratégias e políticas dos países parceiros. Devem, em especial, apoiar os objetivos, os princípios gerais e o quadro de ação do presente

regulamento, bem como dos documentos de programação indicativa pertinentes, tendo em conta os domínios prioritários estabelecidos no anexo V.

2. A Garantia para a Ação Externa apoia as operações de financiamento e investimento conformes às condições estabelecidas no artigo 209.º, n.º 2, alíneas a) a c), do Regulamento Financeiro, e que:
 - (a) Garantam a complementaridade com outras iniciativas;
 - (b) Sejam viáveis do ponto de vista económico e financeiro, atendendo ao possível apoio e cofinanciamento de parceiros públicos e privados ao projeto, e tendo em conta o contexto operacional específico e as capacidades dos países identificados como frágeis ou em situação de conflito, dos países menos desenvolvidos e dos países pobres extremamente endividados, casos em que podem ser oferecidas condições mais favoráveis;
 - (c) Sejam viáveis em termos técnicos e sustentáveis do ponto de vista ambiental e social.
3. A Garantia para a Ação Externa deve ser utilizada para cobrir os riscos relativos aos seguintes instrumentos:
 - (a) Empréstimos, incluindo empréstimos em moeda local e empréstimos de assistência macrofinanceira;
 - (b) Garantias;
 - (c) Contragarantias;
 - (d) Instrumentos dos mercados de capitais;
 - (e) Quaisquer outras formas de financiamento ou melhoria de crédito, seguros e participações no capital ou quase capital.
4. As contrapartes elegíveis para efeitos da Garantia para a Ação Externa são as identificadas no artigo 208.º, n.º 4, do Regulamento Financeiro, incluindo as de países terceiros que contribuam para a Garantia para a Ação Externa, sujeitas à aprovação da Comissão em conformidade com o artigo 28.º do presente regulamento. Além disso, e em derrogação do disposto no artigo 62.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento Financeiro, os organismos regidos pelo direito privado de um Estado-Membro ou de um país terceiro que tenha contribuído para a Garantia para a Ação Externa em conformidade com o artigo 28.º, e que deem uma garantia adequada da sua capacidade financeira, serão elegíveis para efeitos da Garantia.
5. As contrapartes elegíveis devem cumprir as regras e condições previstas no artigo 62.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento Financeiro. No caso de organismos regidos pelo direito privado de um Estado-Membro ou de um país terceiro que tenham contribuído para a Garantia para a Ação Externa nos termos do artigo 28.º do presente regulamento, será dada preferência aos organismos que divulguem informações relacionadas com critérios ambientais, sociais e de governo das sociedades.

A Comissão deve assegurar uma utilização eficaz, eficiente e equitativa dos recursos disponíveis entre as contrapartes elegíveis, promovendo simultaneamente a cooperação entre elas.

A Comissão deve assegurar um tratamento equitativo de todas as contrapartes elegíveis e garantir que os conflitos de interesses sejam evitados ao longo do período

de execução do FEDS+. Para assegurar a complementaridade, a Comissão pode requerer quaisquer informações relevantes às contrapartes elegíveis sobre as suas operações alheias ao FEDS+.

6. A Comissão seleciona as contrapartes elegíveis de acordo com o artigo 154.º do Regulamento Financeiro, tendo devidamente em conta:
 - (a) Os pareceres dos conselhos estratégicos e dos conselhos de administração regionais, em conformidade com o Anexo VI;
 - (b) Os objetivos da vertente de investimento;
 - (c) A experiência e a capacidade de gestão dos riscos da contraparte elegível;
 - (d) O montante de recursos próprios, assim como o cofinanciamento do setor privado, que a contraparte elegível está em condições de mobilizar para a vertente de investimento.

7. A Comissão cria vertentes de investimento para regiões, países parceiros específicos ou para ambos, para setores específicos, para projetos específicos, para categorias específicas de beneficiários finais ou para ambos, que são financiadas pelo presente regulamento e abrangidas pela Garantia para a Ação Externa até um montante determinado. A Comissão informa o Parlamento Europeu e o Conselho sobre a forma como as vertentes de investimento cumprem o disposto no presente artigo e sobre as respetivas prioridades de financiamento. Todos os pedidos de ajuda financeira no âmbito das vertentes de investimento devem ser apresentados à Comissão.

A escolha de vertentes de investimento deve ser devidamente justificada por uma análise das deficiências do mercado ou das situações de investimento insuficiente. Essa análise é realizada pela Comissão em cooperação com as contrapartes potencialmente elegíveis e as partes interessadas.

As contrapartes elegíveis podem proporcionar os instrumentos enumerados no n.º 3 ao abrigo de uma vertente de investimento ou de um projeto individual gerido por uma contraparte elegível. Os instrumentos podem ser proporcionados em benefício dos países parceiros, incluindo países em situações de fragilidade ou de conflito ou que enfrentam os problemas ligados à reconstrução e à recuperação pós-conflito, em benefício das instituições desses países parceiros, designadamente os seus bancos e instituições financeiras nacionais públicos e bancos e instituições financeiras locais privados, bem como em benefício das entidades do setor privado desses países parceiros.

8. A Comissão avalia as operações apoiadas pela Garantia para a Ação Externa em relação aos critérios de elegibilidade estabelecidos nos n.ºs 2 e 3, sempre que possível recorrendo aos sistemas de aferição de resultados disponíveis das contrapartes elegíveis. A Comissão publica anualmente os resultados da sua avaliação para cada vertente de investimento.
9. A Comissão fica habilitada a adotar atos delegados, nos termos do artigo 34.º, a fim de completar ou alterar os domínios prioritários no Anexo V e a governação do FEDS+ no Anexo VI.

Artigo 28.º

Contribuição de outras entidades financiadoras para a Garantia para a Ação Externa

1. Os Estados-Membros, os países terceiros e outros terceiros podem contribuir para a Garantia para a Ação Externa.

Em derrogação do artigo 218.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento Financeiro, as partes contratantes no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu podem contribuir sob a forma de garantias ou de numerário.

As contribuições de países terceiros, com exclusão das partes contratantes no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, e de outros terceiros, são efetuadas sob a forma de numerário e sob reserva de aprovação pela Comissão.

A Comissão deve informar, sem demora, o Parlamento Europeu e o Conselho das contribuições confirmadas.

A pedido dos Estados-Membros, essas contribuições podem ser afetadas ao lançamento de ações em regiões, países e setores específicos ou a vertentes de investimento já existentes.

2. As contribuições sob a forma de uma garantia não podem exceder 50 % do montante referido no artigo 26.º, n.º 2, do presente regulamento.

As contribuições efetuadas pelos Estados-Membros e as partes contratantes no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu sob a forma de garantia só podem ser utilizadas para pagamento de execuções de garantia depois de o financiamento proveniente do orçamento geral da União, acrescido de quaisquer outras contribuições em numerário, ter sido utilizado em pagamentos de execuções de garantia.

Todas as contribuições podem ser utilizadas para cobrir execuções de garantia, independentemente da afetação.

A Comissão, em nome da União, e o contribuinte, celebrarão um acordo de contribuição que incluirá, designadamente, disposições relativas às condições de pagamento.

Artigo 29.º

Execução dos acordos de Garantia para a Ação Externa

1. A Comissão, em nome da União, celebra acordos de Garantia para a Ação Externa com as contrapartes elegíveis selecionadas em conformidade com o artigo 27.º. Podem ser celebrados acordos com um consórcio de duas ou mais contrapartes elegíveis.
2. Para cada vertente de investimento devem ser celebrados um ou mais acordos de Garantia para a Ação Externa entre a Comissão e a contraparte elegível ou contrapartes elegíveis selecionadas. Além disso, a fim de atender a necessidades específicas, a Garantia para a Ação Externa pode ser concedida para operações individuais de financiamento ou de investimento.

Todos os acordos de Garantia para a Ação Externa são transmitidos ao Parlamento Europeu e ao Conselho, mediante pedido, tendo em conta a proteção de informações confidenciais e sensíveis do ponto de vista comercial.

3. Os acordos de Garantia para a Ação Externa devem incluir, em especial:
 - (a) Regras pormenorizadas em matéria de cobertura, requisitos, elegibilidade, contrapartes elegíveis e procedimentos.
 - (b) Regras pormenorizadas sobre a prestação da Garantia para a Ação Externa, incluindo as modalidades de cobertura e a cobertura definida para carteiras e projetos de tipos específicos de instrumentos, bem como uma análise dos riscos dos projetos e dos projetos das carteiras, conduzida nomeadamente a nível setorial, regional e nacional;
 - (c) A menção dos objetivos e finalidade do presente regulamento, a avaliação das necessidades e a indicação dos resultados esperados, tendo em conta a promoção da responsabilidade social e o comportamento responsável das empresas;
 - (d) A remuneração da garantia, que deve refletir o grau de risco e a possibilidade de a remuneração ser parcialmente subsidiada a fim de oferecer condições preferenciais em casos devidamente justificados;
 - (e) Requisitos de utilização da Garantia para a Ação Externa, incluindo as condições de pagamento, tais como prazos específicos, juros a pagar sobre os montantes devidos, despesas e custos de recuperação e mecanismos de liquidez eventualmente necessários;
 - (f) Procedimentos em matéria de direitos de crédito, incluindo, entre outros, acontecimentos desencadeadores e moratórias e procedimentos para recuperação de créditos;
 - (g) Obrigações em matéria de controlo, comunicação de informações e avaliação;
 - (h) Procedimentos de reclamação claros e acessíveis para terceiros que possam ser afetados pela execução dos projetos apoiados pela Garantia para a Ação Externa.
4. A contraparte elegível aprova as operações de financiamento e investimento segundo as suas próprias normas e procedimentos e de acordo com as condições do acordo de Garantia para a Ação Externa.
5. A Garantia para a Ação Externa pode cobrir:
 - (a) Relativamente aos instrumentos de dívida, o capital e todos os juros e montantes devidos à contraparte elegível selecionada, mas não recebidos por esta de acordo com as condições das operações de financiamento após a ocorrência de um incumprimento;
 - (b) Relativamente aos investimentos em capital próprio, os montantes investidos e os custos de financiamento associados;
 - (c) Relativamente a outras operações de financiamento e investimento referidas no artigo 27.º, n.º 2, os montantes utilizados e os custos de financiamento associados;
 - (d) Todas as despesas e todos os custos de recuperação pertinentes relacionados com um incumprimento, salvo se deduzidos das receitas da recuperação.
6. Para efeitos das obrigações contabilísticas da Comissão, bem como em matéria de informação sobre os riscos cobertos pela Garantia para a Ação Externa, e em conformidade com o artigo 209.º, n.º 4, do Regulamento Financeiro, as contrapartes

elegíveis com as quais tenha sido celebrado um acordo de garantia devem apresentar anualmente à Comissão e ao Tribunal de Contas os relatórios financeiros sobre as operações de financiamento e investimento abrangidas pelo presente regulamento, controlados por um auditor externo independente, incluindo informações sobre:

- (a) A avaliação dos riscos das operações de financiamento e investimento das contrapartes elegíveis, incluindo informações sobre as responsabilidades da União, em conformidade com as regras contabilísticas referidas no artigo 80.º do Regulamento Financeiro e as Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público (IPSAS);
 - (b) As obrigações financeiras pendentes da União decorrentes das operações FEDS+, destinadas às contrapartes elegíveis e às respetivas operações de financiamento e investimento, discriminadas por operação.
7. As contrapartes elegíveis devem facultar à Comissão, a seu pedido, todas as informações adicionais de que a Comissão necessite para cumprir as suas obrigações no âmbito do presente regulamento.
 8. A Comissão deve apresentar um relatório relativo aos instrumentos financeiros, às garantias orçamentais e à assistência financeira, em conformidade com os artigos 241.º e 250.º do Regulamento Financeiro. Para o efeito, as contrapartes elegíveis devem comunicar anualmente as informações necessárias para que a Comissão possa cumprir as obrigações de apresentação de relatórios.

Artigo 30.º

Participação no capital de um banco de desenvolvimento

A dotação para os programas geográficos, referida no artigo 6.º, n.º 2, alínea a), pode ser utilizada para contribuir para a dotação de capital de instituições de financiamento do desenvolvimento europeias e outras.

Capítulo V

Monitorização, apresentação de relatórios e avaliação

Artigo 31.º

Monitorização e apresentação de relatórios

1. Os indicadores para aferir os progressos realizados ao abrigo do presente regulamento com vista à consecução dos objetivos específicos enunciados no artigo 3.º são estabelecidos no anexo VII, em conformidade com os indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Os valores dos indicadores em 1 de janeiro de 2021 serão utilizados como base para avaliar o grau de concretização dos objetivos.
2. A Comissão procede regularmente à monitorização das suas ações e à análise dos progressos realizados para alcançar os resultados previstos, em termos de realizações e de resultados.

Os progressos registados relativamente aos resultados esperados devem ser controlados com base em indicadores claros, transparentes e, se for caso disso,

quantificáveis. É conveniente manter um número limitado de indicadores, a fim de facilitar uma elaboração atempada dos relatórios.

3. Os quadros comuns de resultados incluídos nos documentos de programação conjunta que preenchem os critérios enunciados no artigo 12.º, n.º 4, devem constituir a base para a monitorização conjunta pela União e pelos Estados-Membros da execução do seu apoio coletivo a um país parceiro.

O sistema de elaboração de relatórios sobre o desempenho deve assegurar que os dados para a monitorização da execução do programa e os resultados são recolhidos de forma eficiente, efetiva e atempada. Para o efeito, devem impor-se aos destinatários dos fundos da União requisitos de apresentação de relatórios proporcionados.

4. A Comissão analisa os progressos realizados na aplicação do presente regulamento. A partir de 2022, a Comissão deve apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório anual sobre a consecução dos objetivos do presente regulamento, com base em indicadores, avaliando os resultados alcançados e a eficácia do regulamento. O relatório é igualmente apresentado ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões.
5. O relatório anual deve apresentar, relativamente ao ano anterior, informações sobre as medidas financiadas, os resultados das atividades de monitorização e avaliação, a participação dos parceiros em questão e a execução orçamental em termos de autorizações orçamentais e dotações de pagamento por país, região e setor de cooperação. O relatório avalia os resultados do financiamento da União, utilizando para o efeito, na medida do possível, indicadores precisos e quantificáveis do seu contributo para a realização dos objetivos do presente regulamento. No caso da cooperação para o desenvolvimento, o relatório avalia também, sempre que possível e pertinente, a observância dos princípios da eficácia da ajuda, inclusive no que se refere aos instrumentos financeiros inovadores.
6. O relatório anual elaborado em 2021 deve incluir informações consolidadas provenientes dos relatórios anuais relativos ao período 2014-2020 sobre todos os financiamentos ao abrigo dos regulamentos referidos no artigo 40.º, n.º 2, incluindo receitas afetadas externas e contribuições para fundos fiduciários, e apresentar uma repartição das despesas por país, a utilização dos instrumentos financeiros, as autorizações e pagamentos. O relatório deve refletir os principais ensinamentos retirados e o seguimento dado às recomendações das avaliações realizadas nos anos anteriores.
7. É efetuada anualmente uma estimativa da despesa global relacionada com a ação climática e a biodiversidade com base nos documentos de programação indicativa adotados. O financiamento atribuído a título do presente regulamento é objeto de um sistema de acompanhamento anual baseado na metodologia da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos («marcadores do Rio»), sem excluir o uso de metodologias mais precisas sempre que disponíveis, integrado na metodologia existente para a gestão do desempenho dos programas da União, a fim de quantificar as despesas relacionadas com a ação climática e a biodiversidade a nível dos planos de ação e das medidas referidas no artigo 19.º, e registadas nas avaliações e nos relatórios anuais.
8. A Comissão disponibiliza informações sobre cooperação para o desenvolvimento segundo normas internacionais reconhecidas.

9. Para assegurar uma avaliação eficaz dos progressos registados no âmbito do presente regulamento no sentido da consecução dos seus objetivos, a Comissão fica habilitada a adotar atos delegados em conformidade com o artigo 34.º no que se refere anexo VII, para reexaminar ou completar os indicadores, sempre que necessário, e completar o presente regulamento com disposições sobre a criação de um quadro de acompanhamento e avaliação.

Artigo 32.º

Avaliação

1. A avaliação intercalar do presente regulamento deve realizar-se assim que estiverem disponíveis informações suficientes acerca da execução, e o mais tardar quatro anos após o início da execução do instrumento.

As avaliações devem basear-se, sempre que adequado, nos princípios e boas práticas do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos, a fim de verificar se os objetivos foram atingidos e elaborar recomendações com vista a melhorar as futuras ações.

2. No final da execução do regulamento, e o mais tardar quatro anos após o termo do período especificado no artigo 1.º, a Comissão deve efetuar uma avaliação final do regulamento. Esta avaliação deve incidir sobre a contribuição da União para a consecução dos objetivos do presente regulamento, com base em indicadores para medir os resultados alcançados e eventuais constatações e conclusões sobre o impacto do presente regulamento.

O relatório final de avaliação deve ainda abordar a eficiência, o valor acrescentado, as possibilidades de simplificação, a coerência interna e externa, bem como a continuação da pertinência dos objetivos do presente regulamento.

O relatório de avaliação final é elaborado com o objetivo específico de melhorar a execução do financiamento da União. Servirá de base às decisões sobre a renovação, a alteração ou a suspensão dos tipos de ações executadas ao abrigo do regulamento.

O relatório de avaliação final deve incluir também informações consolidadas, provenientes dos relatórios anuais pertinentes, sobre todos os financiamentos regidos pelo presente regulamento, incluindo receitas afetadas externas e contribuições para os fundos fiduciários, e apresentar uma repartição das despesas por país beneficiário, a utilização dos instrumentos financeiros, as autorizações e os pagamentos.

A Comissão envia as conclusões das avaliações, juntamente com as suas observações, ao Parlamento Europeu, ao Conselho e aos Estados-Membros, através do comité competente referido no artigo 35.º. A pedido dos Estados-Membros, determinadas avaliações podem ser debatidas nesse comité. Os resultados são tidos em conta na conceção dos programas e na afetação dos recursos.

A Comissão associa, na medida adequada, todas as partes interessadas ao processo de avaliação da assistência da União prestada ao abrigo do presente regulamento e pode, quando pertinente, procurar realizar avaliações conjuntas com os Estados-Membros e os parceiros no domínio do desenvolvimento, com a estreita participação dos países parceiros.

3. Em conformidade com as disposições específicas do Regulamento Financeiro em matéria de apresentação de relatórios, em 31 de dezembro de 2025, o mais tardar, e

em seguida de três em três anos, a Comissão deve avaliar a utilização e o funcionamento da Garantia para a Ação Externa. A Comissão apresenta o seu relatório de avaliação ao Parlamento Europeu e ao Conselho. O relatório de avaliação deve ser acompanhado de um parecer do Tribunal de Contas.

TÍTULO III **DISPOSIÇÕES FINAIS**

Artigo 33.º

Participação de um país ou território não abrangido pelo presente Regulamento

1. Em casos devidamente justificados e em que a ação a implementar seja de natureza global, regional ou transregional, a Comissão pode decidir, no âmbito dos programas indicativos plurianuais, ou dos planos de ação ou das medidas pertinentes, alargar o âmbito das ações a países e territórios não abrangidos pelo presente regulamento nos termos do artigo 4.º, a fim de assegurar a coerência e a eficácia do financiamento da União ou de promover a cooperação regional ou transregional.
2. A Comissão pode incluir uma dotação financeira específica para ajudar os países e regiões parceiros a reforçar a cooperação com as regiões ultraperiféricas da União e com os países e territórios ultramarinos abrangidos pela *Decisão PTU* do Conselho. Para o efeito, o presente regulamento pode contribuir, se adequado e numa base de reciprocidade e de proporcionalidade relativamente ao nível de financiamento da *decisão PTU* e/ou do *futuro Regulamento CTE/Interreg*, para ações executadas por uma região ou país parceiro ou qualquer outra entidade no âmbito do presente regulamento, por um país, território ou qualquer outra entidade no âmbito da *decisão PTU* ou por uma região ultraperiférica da União no âmbito de programas operacionais conjuntos, ou para programas ou medidas de cooperação inter-regional criados e executados nos termos do *Regulamento CTE*.

Artigo 34.º

Exercício da delegação

1. O poder de adotar atos delegados é conferido à Comissão nas condições estabelecidas no presente artigo.
2. O poder de adotar atos delegados referido no artigo 4.º, n.º 6, no artigo 26.º, n.º 3, no artigo 27.º, n.º 9, e no artigo 31.º, n.º 9, é conferido à Comissão pelo período de vigência do presente regulamento.
3. A delegação de poderes referida no artigo 4.º, n.º 6, no artigo 26.º, n.º 3, no artigo 27.º, n.º 9, e no artigo 31.º, n.º 9, pode ser revogada em qualquer momento pelo Parlamento Europeu ou pelo Conselho. A decisão de revogação põe termo à delegação dos poderes especificados na decisão. A decisão de revogação produz efeitos a partir do dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia* ou de uma data posterior nela especificada. A decisão de revogação não afeta os atos delegados já em vigor.
4. Antes de adotar um ato delegado, a Comissão deve consultar os peritos designados por cada Estado-Membro de acordo com os princípios estabelecidos no Acordo Interinstitucional «Legislar Melhor», de 13 de abril de 2016.

5. Assim que adotar um ato delegado, a Comissão notifica-o simultaneamente ao Parlamento Europeu e ao Conselho.
6. Os atos delegados adotados em aplicação do disposto no artigo 4.º, n.º 6, no artigo 26.º, n.º 3, no artigo 27.º, n.º 9, e no artigo 31.º, n.º 9, só entram em vigor se nem o Parlamento Europeu nem o Conselho formularem objeções no prazo de dois meses a contar da notificação do ato a estas duas instituições ou se, antes do termo desse prazo, o Parlamento Europeu e o Conselho informarem a Comissão de que não formularão objeções. O referido prazo pode ser prorrogado por dois meses por iniciativa do Parlamento Europeu ou do Conselho.

Artigo 35.º

Comité

1. A Comissão é assistida pelo Comité de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional. Esse comité deve ser entendido como um comité na aceção do Regulamento (UE) n.º 182/2011.
2. Sempre que seja feita referência ao presente número, aplica-se o artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 182/2011.
3. Se for necessário obter o parecer do comité por procedimento escrito, este é encerrado sem resultados se, no prazo fixado para a formulação do parecer, o presidente assim o decidir ou a maioria simples dos seus membros assim o requerer.
4. Sempre que seja feita referência ao presente número, aplica-se o artigo 8.º do Regulamento (UE) n.º 182/2011, em conjugação com o artigo 5.º do mesmo regulamento.
5. A decisão adotada mantém-se em vigor durante o período de vigência do documento, programa de ação ou medida adotado ou alterado.
6. Um observador do Banco Europeu de Investimento participará nos trabalhos do Comité para as questões que dizem respeito a esse Banco.

Artigo 36.º

Informação, comunicação e publicidade

1. Os beneficiários do financiamento da União devem reconhecer a origem e assegurar a visibilidade do financiamento da União, em especial ao promoverem as ações e os respetivos resultados, divulgando informações concretas coerentes, eficazes e proporcionadas, dirigidas a diversas audiências, incluindo os meios de comunicação social e o público.
2. A Comissão deve realizar ações de informação e comunicação sobre o presente regulamento e as suas ações e resultados. Os recursos financeiros afetados ao programa devem também contribuir para a comunicação institucional das prioridades políticas da União, na medida em que estejam relacionadas com os objetivos referidos no artigo 3.º.

Artigo 37.º

Derrogação dos requisitos em matéria de visibilidade

Por questões de segurança ou de sensibilidade política a nível local, pode ser preferível ou necessário limitar as atividades de comunicação e de visibilidade em alguns países ou zonas ou durante determinados períodos. Nestes casos, o público-alvo e os instrumentos, produtos e canais de visibilidade a utilizar para promover uma dada ação serão determinados caso a caso, consultando e chegando a acordo com a União. Quando for precisa uma intervenção rápida em resposta a uma crise repentina, não é necessário elaborar de imediato um plano de comunicação e visibilidade completo. Contudo, nestas situações, o apoio da UE deve ainda assim ser devidamente indicado desde o início.

Artigo 38.º

Cláusula SEAE

O presente regulamento é aplicado em conformidade com a Decisão 2010/427/UE.

Artigo 39.º

Revogação e disposições transitórias

1. A Decisão n.º 466/2014/EU, o Regulamento (CE, Euratom) n.º 480/2009 e o Regulamento (UE) 2017/1601 são revogados com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2021.
2. O enquadramento financeiro para o presente regulamento pode cobrir igualmente as despesas de assistência técnica e administrativa necessárias para assegurar a transição entre o presente regulamento e as medidas adotadas ao abrigo dos regulamentos anteriores, nomeadamente: o Regulamento (UE) n.º 233/2014; o Regulamento (UE) n.º 232/2014; o Regulamento (UE) n.º 230/2014; o Regulamento (UE) n.º 235/2014; o Regulamento (UE) n.º 234/2014, o Regulamento (Euratom) n.º 237/2014, o Regulamento (UE) n.º 236/2014, a Decisão 466/2014/UE, o Regulamento (CE, Euratom) n.º 480/2009 e o Regulamento (UE) 2017/1601.
3. O enquadramento financeiro previsto para o presente regulamento pode cobrir as despesas relacionadas com a preparação do regulamento que venha a suceder ao presente regulamento.
4. Se necessário, podem ser inscritas no orçamento relativo ao período posterior a 2027 dotações para cobrir as despesas previstas no artigo 20.º, n.º 1, a fim de garantir a gestão das ações não concluídas até 31 de dezembro de 2027.

Artigo 40.º

Entrada em vigor

O presente regulamento entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

O presente regulamento é aplicável a partir de 1 de janeiro de 2021.

O presente regulamento é obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Parlamento Europeu
O Presidente*

*Pelo Conselho
O Presidente*

FICHA FINANCEIRA LEGISLATIVA

1. CONTEXTO DA PROPOSTA/INICIATIVA

- 1.1. Denominação da proposta/iniciativa
- 1.2. Domínio(s) de intervenção abrangido(s) (*grupo de programas*)
- 1.3. Natureza da proposta/iniciativa
- 1.4. Justificação da proposta/iniciativa
- 1.5. Duração da ação e impacto financeiro
- 1.6. Modalidade(s) de gestão planeada(s)

2. MEDIDAS DE GESTÃO

- 2.1. Disposições em matéria de acompanhamento e prestação de informações
- 2.2. Sistema de gestão e de controlo
- 2.3. Medidas de prevenção de fraudes e irregularidades

3. IMPACTO FINANCEIRO ESTIMADO DA PROPOSTA/INICIATIVA

- 3.1. Rubrica(s) do quadro financeiro plurianual e rubrica(s) orçamental(is) de despesas envolvida(s)
- 3.2. Impacto estimado nas despesas
 - 3.2.1. *Síntese do impacto estimado nas despesas*
 - 3.2.2. *Impacto estimado nas dotações de natureza administrativa*
 - 3.2.3. *Participação de terceiros no financiamento*
- 3.3. Impacto estimado nas receitas

FICHA FINANCEIRA LEGISLATIVA

1. CONTEXTO DA PROPOSTA/INICIATIVA

1.1. Denominação da proposta/iniciativa

Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional

1.2. Domínio(s) de intervenção abrangidos (*grupo de programas*)

Ação Externa

Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional

1.3. A proposta/iniciativa refere-se a:

uma nova ação

uma nova ação na sequência de um projeto-piloto/ação preparatória⁸⁴

prorrogação de uma ação existente

fusão ou reorientação de uma ou mais ações para outra/nova ação

1.4. Justificação da proposta/iniciativa

1.4.1. *Necessidade(s) a satisfazer a curto ou a longo prazo, incluindo um calendário pormenorizado para a concretização da aplicação da iniciativa*

A longo prazo, o objetivo geral do instrumento proposto consiste em proteger e promover os valores e interesses da UE a nível mundial.

Em conformidade com os artigos 3.º, n.º 5, 8.º e 21.º do Tratado da União Europeia, os objetivos específicos incluem o seguinte:

a) Apoiar e promover o diálogo e a cooperação com países terceiros e regiões na vizinhança, na África Subsariana, na Ásia e no Pacífico, e no Continente Americano e nas Caraíbas;

b) A nível mundial, promover os direitos humanos e a democracia, apoiar organizações da sociedade civil, consolidar a estabilidade e a paz e enfrentar outros desafios globais;

c) Responder rapidamente a situações de crise, instabilidade e conflito; reforço da resiliência e ligação entre ação humanitária e desenvolvimento; e necessidades e prioridades de política externa.

Pelo menos 90 % das despesas ao abrigo do Instrumento devem satisfazer os critérios aplicáveis à Ajuda Pública ao Desenvolvimento estabelecidos pelo Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económicos.

⁸⁴ Como referido no artigo 48.º, n.º 6, alínea a) ou b), do Regulamento Financeiro.

1.4.2. *Valor acrescentado da intervenção da União (que pode resultar de diferentes fatores, como, por exemplo, ganhos de coordenação, segurança jurídica, maior eficácia ou complementaridades). Para efeitos do presente ponto, entende-se por «valor acrescentado da intervenção da União» o valor resultante da intervenção da União que se acrescenta ao valor que teria sido criado pelos Estados-Membros de forma isolada.*

Razões para uma ação a nível europeu (*ex ante*)

Nos últimos anos, registaram-se conflitos regionais, terrorismo, pressões migratórias, utilização não sustentável de recursos e um aumento do protecionismo. Individualmente, os Estados-Membros seriam incapazes de responder de forma eficaz a estas dinâmicas globais, mas a UE encontra-se numa posição única para enfrentar os desafios, desenvolver oportunidades para um mundo em rápida mutação e prestar assistência externa, devido às suas competências fundamentais decorrentes dos tratados, aos seus valores e à sua credibilidade enquanto agente de promoção da paz, defensor da democracia e dos direitos humanos e líder no combate às alterações climáticas e na proteção do ambiente, à sua influência política e natureza supranacional, ao âmbito, coerência e combinação de instrumentos e à vasta gama de instrumentos ao seu dispor para execução no terreno.

A UE tem a possibilidade de estabelecer um diálogo, enquanto par de pleno direito, com outras organizações regionais, por exemplo, com a União Africana.

Em alguns domínios em que os Estados-Membros não estão ativos, a UE continua a ser o principal, e por vezes o único, interveniente a agir. Tal acontece, por exemplo, em contextos sensíveis, como a defesa dos direitos humanos e as missões de observação eleitoral.

A UE pode proporcionar valor acrescentado com base no volume dos recursos canalizados através dos seus instrumentos, nas suas modalidades de gestão relativamente flexíveis e na previsibilidade dos recursos ao longo do período de vigência do Quadro Financeiro Plurianual.

A UE possui competências significativas em determinados domínios, que decorrem da própria história da Europa (por exemplo, integração regional e transição democrática) e de políticas bem-sucedidas (como as competências em matéria de segurança alimentar adquiridas através da política agrícola comum e da política comum das pescas e com as normas técnicas do mercado único). Possui uma reputação internacional reconhecida enquanto agente de promoção da paz e de prevenção de conflitos e apoiante ativo de eleições livres e dos direitos humanos.

A UE marca presença global através das suas delegações, o que garante uma vasta rede de informação sobre os desenvolvimentos que afetam os países em todo o mundo. A UE é igualmente parte na maioria dos processos multilaterais destinados a enfrentar os desafios globais. Tal permite à UE estar constantemente ciente das novas necessidades e problemas e reafetar recursos em conformidade. A complementaridade entre a ação da UE e as ações realizadas pelos Estados-Membros está a aumentar. Isto reforça o diálogo político e a cooperação, que é cada vez mais canalizada através de uma programação conjunta com os Estados-Membros.

A UE pode igualmente complementar as atividades dos Estados-Membros para fazer face a situações potencialmente perigosas ou em caso de intervenções especialmente onerosas.

Valor acrescentado esperado da intervenção da União (*ex post*)

O valor acrescentado esperado gerado pelo Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional deve seguir as conclusões da avaliação intercalar dos instrumentos de financiamento externo. Durante a revisão intercalar, a análise dos indicadores do nível de impacto incluídos na regulamentação atual (por exemplo, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável) revelou as tendências positivas emergentes. É expectável que estas tendências continuem após 2020 com as metas internacionais fixadas para 2030

1.4.3. *Lições tiradas de experiências anteriores semelhantes*

O relatório de revisão intercalar⁸⁵ adotado pela Comissão sobre 10 dos instrumentos de financiamento externo⁸⁶, os relatórios da avaliação *ex post* sobre a assistência macrofinanceira e a avaliação intercalar do mandato de empréstimo externo do Banco Europeu de Investimento⁸⁷ concluíram, todos eles, que os instrumentos de financiamento externo eram, de um modo geral, adequados para o efeito e que estavam a surgir tendências positivas em relação à consecução dos objetivos. Os relatórios revelam que são necessários mais recursos para os instrumentos de financiamento externo porque estes foram levados até ao seu limite financeiro.

Os instrumentos estabelecem o âmbito de aplicação, os objetivos e os procedimentos para permitir a aplicação das políticas. O relatório de revisão intercalar revelou que a sua natureza facilitadora lhes permite cobrir a maior parte das necessidades e dos objetivos da ação externa da UE. Poderiam beneficiar se refletissem melhor alguns desenvolvimentos, tais como: o novo enquadramento político, incluindo a cobertura universal da Agenda 2030, a crise de refugiados/migração e a projeção externa das políticas internas. Além disso, deve ser dada mais atenção às ligações entre desenvolvimento e segurança e o nível geral de ambição para a paz e segurança na ação externa.

A introdução do princípio da graduação⁸⁸ em certos instrumentos (por exemplo, o Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento) deixou uma lacuna na capacidade da UE para cooperar com países de rendimento médio superior através de cooperação bilateral. Uma vez que algumas situações nesses países podem requerer esse apoio (por exemplo, situações pós-crise), verificou-se que a UE deve encontrar formas inovadoras de cooperação, tal como estabelecido no novo consenso europeu em matéria de desenvolvimento⁸⁹, com países em desenvolvimento e parceiros estratégicos mais avançados, em conformidade com a cobertura universal da Agenda 2030.

⁸⁵ O relatório de revisão intercalar COM (2017) 720 final teve por base dez documentos de trabalho dos serviços da Comissão, um por instrumento (ver lista infra), que por sua vez se basearam em dez avaliações independentes. O relatório intercalar, os documentos de trabalho dos serviços da Comissão e as avaliações independentes podem ser consultados em: https://ec.europa.eu/europeaid/public-consultation-external-financing-instruments-european-union_en

⁸⁶ Os dez instrumentos eram os seguintes: Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (ICD); Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED); Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV); Instrumento de Pré-Adesão (IPA II); Instrumento para a Estabilidade e a Paz (IEP); Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos (IEDDH); Instrumento de Parceria (IP); Instrumento para a Cooperação no domínio da Segurança Nuclear (ICSN); Decisão relativa à Gronelândia (DG); Regulamento de Execução Comum (REC).

⁸⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0584>

⁸⁸ Na atual cooperação da UE, «graduação» significa que os países de rendimento médio superior já não são elegíveis para cooperação bilateral da UE.

⁸⁹ Pontos 91-93.

A promoção dos valores fundamentais e dos direitos humanos está no cerne dos instrumentos. No entanto, existiram dificuldades na promoção e na aceitação desta agenda em alguns países e verificou-se que o espaço para as organizações da sociedade civil estava a diminuir em muitos países. Tal torna difícil trabalhar nestas questões e destaca a tensão entre a promoção da agenda dos direitos humanos e os interesses prioritários dos parceiros.

No contexto atual de múltiplas crises e conflitos, a UE deve ser capaz de reagir rapidamente à evolução dos acontecimentos. No entanto, em certos instrumentos, a capacidade de resposta foi dificultada pela falta de flexibilidade financeira. Quando surgiram novas prioridades, como a crise de refugiados/migração, houve problemas na tentativa de reafetar fundos no âmbito dos instrumentos inscritos no orçamento, uma vez que tinham sido retidos elevados montantes para programas de longo prazo e os fundos não afetados eram insuficientes. Tal como indicado no relatório de revisão intercalar, a flexibilidade deve ser reforçada.

É necessário assegurar a coerência entre as componentes de cada instrumento, entre os diferentes instrumentos e com os doadores. De um modo geral, o relatório de revisão intercalar regista conclusões díspares sobre a coerência. Em termos de coerência no âmbito dos instrumentos, as conclusões foram satisfatórias. Existia um certo nível de coerência entre os instrumentos, mas a multiplicidade de programas conduziu, por vezes, à sobreposição de ações, nomeadamente a uma cooperação complexa com países em desenvolvimento mais avançados. Além disso, a interação entre as abordagens geográfica e temática resultou, por vezes, em respostas incoerentes a nível nacional. Os comentários das delegações da UE revelaram que estas consideram difícil gerir e tirar partido das complementaridades e criar sinergias entre os instrumentos. De um modo geral, considerou-se que a UE estava a perder oportunidades de executar estratégias coordenadas para um determinado país/região.

Em termos de coerência com os Estados-Membros, a avaliação concluiu que existia potencial para um reforço adicional da programação conjunta. No entanto, em certos casos, tal implicaria um maior empenhamento tanto do governo do país parceiro como dos Estados-Membros.

O relatório de revisão intercalar aponta para o surgimento de tendências positivas em relação à consecução de resultados. No entanto, notaram-se dificuldades na quantificação das realizações. Existiam, muitas vezes, poucas informações sobre os sistemas de acompanhamento referidos nos instrumentos. Havia falta de dados (incluindo cenários de base) para avaliar se os instrumentos estavam no bom caminho para atingir alguns dos seus objetivos (em especial, os de alto nível), e a convicção de que muitos fatores externos (por exemplo, políticas de países parceiros e outros doadores) influenciam a realização dos objetivos.

Em termos de integração das prioridades da UE, verificaram-se progressos significativos em todos os instrumentos existentes no domínio das alterações climáticas⁹⁰, embora seja necessário um esforço redobrado para enfrentar outros desafios ambientais, como a perda de biodiversidade e a exaustão dos recursos naturais. A integração dos direitos humanos, incluindo a igualdade de género e o

⁹⁰ Por exemplo, as contribuições do 11.º FED para as alterações climáticas aumentaram de 3,3 %, em 2014, para 23,3 %, em 2016, e as mesmas contribuições do ICD aumentaram de 17,7 %, em 2014, para 24,9 %, em 2016. Fonte: Indicador 12b, quadro de resultados da UE para a cooperação internacional e o desenvolvimento, com dados do Sistema de Notificação de Credores da OCDE/CAD.

empoderamento das mulheres, foi considerada, na maioria dos casos, como um «trabalho em curso», com os governos parceiros a revelarem, por vezes, falta de interesse, ou resistência, relativamente a esses domínios.

Embora, a nível global, o desempenho organizacional tenha sido considerado eficiente, alguns intervenientes consideraram que a execução de alguns instrumentos foi demasiado pesada em termos administrativos. Por vezes, considerou-se que a Comissão está mais centrada nos processos do que nos objetivos e resultados das políticas.

1.4.4. *Compatibilidade e eventual sinergia com outros instrumentos adequados*

Na aplicação do presente regulamento, será assegurada a coerência com outros domínios da ação externa e com outras políticas da UE relevantes, bem como a coerência das políticas para o desenvolvimento⁹¹. Tal como incorporado na Agenda 2030, isto significa ter em conta o impacto de todas as políticas de desenvolvimento sustentável a todos os níveis — a nível nacional, no interior da UE, em outros países e a nível mundial.

Além disso, devem ser procuradas sinergias com ações ao abrigo de outros programas da UE, a fim de maximizar o impacto de intervenções combinadas, tais como os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento e o programa Horizonte Europa.

As ações financiadas ao abrigo da presente proposta devem ser coerentes com as realizadas no âmbito do Instrumento de Pré-Adesão III, da decisão sobre os países e territórios ultramarinos, da política externa e de segurança comum e da recentemente proposta Facilidade Europeia de Apoio à Paz, que é financiada fora do orçamento da UE. A ajuda humanitária tal como definida no artigo 214.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia não será financiada ao abrigo desta proposta e continuará a ser financiada através do Regulamento relativo à Ajuda Humanitária.

O financiamento através do regulamento deve também ser utilizado para financiar as ações relacionadas com a mobilidade na aprendizagem, a partir de ou entre países terceiros não associados ao Programa Erasmus, bem como a cooperação e o diálogo político com estes países, de um modo coerente com o Regulamento do Programa Erasmus.

⁹¹ https://ec.europa.eu/europeaid/policies/policy-coherence-development_en

1.5. Duração da ação e impacto financeiro

duração limitada

- em vigor entre [DD/MM]AAAA e [DD/MM]AAAA
- Impacto financeiro de AAAA a AAAA para as dotações de autorização e de AAAA a AAAA para as dotações de pagamento.

duração ilimitada

- Execução com um período de arranque progressivo a partir de 2021

1.6. Modalidade(s) de gestão planeada(s)⁹²

Gestão direta pela Comissão

- pelos seus serviços, incluindo o pessoal nas delegações da União;
- por parte das agências de execução;

Gestão partilhada com os Estados-Membros

Gestão indireta confiando tarefas de execução orçamental:

- a países terceiros ou a organismos por estes designados;
- a organizações internacionais e respetivas agências (a especificar);
- ao BEI e ao Fundo Europeu de Investimento;
- aos organismos referidos nos artigos 70.º e 71.º do Regulamento Financeiro;
- a organismos de direito público;
- a organismos regidos pelo direito privado com uma missão de serviço público na medida em que prestem garantias financeiras adequadas;
- a organismos regidos pelo direito privado de um Estado-Membro com a responsabilidade pela execução de uma parceria público-privada e que prestem garantias financeiras adequadas;
- a pessoas encarregadas da execução de ações específicas no quadro da PESC por força do título V do Tratado da União Europeia, identificadas no ato de base pertinente.
- *Se assinalar mais de uma modalidade de gestão, queira especificar na secção «Observações».*

Observações

A despesa externa requer a capacidade de utilizar todas as modalidades de gestão previstas pertinentes e decididas durante a execução.

⁹² As explicações sobre as modalidades de gestão e as referências ao Regulamento Financeiro estão disponíveis no sítio BudgWeb:

<https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/man/budgmanag/Pages/budgmanag.aspx>

2. MEDIDAS DE GESTÃO

2.1. Disposições em matéria de acompanhamento e prestação de informações

Especificar a periodicidade e as condições.

Os sistemas de acompanhamento e avaliação da Comissão estão cada vez mais a centrar-se nos resultados. Participam neles o pessoal interno, os parceiros de execução e os peritos externos.

Os responsáveis nas delegações da UE e na sede asseguram um acompanhamento contínuo da execução dos projetos e programas, utilizando a informação fornecida pelos parceiros de execução como parte da sua comunicação de informações regular e incluindo, sempre que possível, visitas no terreno. O acompanhamento interno fornece informações valiosas sobre os progressos realizados; ajuda os gestores a identificarem os pontos de estrangulamento reais e potenciais e a adotar medidas corretivas.

Além disso, são contratados peritos externos independentes para avaliar o desempenho das ações externas da UE através de três sistemas diferentes. Estas avaliações contribuem para a responsabilização e para a melhoria das intervenções em curso; permitem ainda retirar lições da experiência adquirida de modo a enquadrar as ações e políticas futuras. Estes sistemas utilizam, de um modo geral, os critérios de avaliação internacionalmente reconhecidos do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económicos, incluindo o (potencial) impacto. Por exemplo, na cooperação para o desenvolvimento, a nível do projeto, o Sistema de Acompanhamento Orientado para os Resultados (AOR) gerido pela sede fornece uma breve ideia da qualidade de uma amostra de intervenções. Recorrendo a uma metodologia normalizada, muito estruturada, os peritos independentes AOR avaliam o desempenho do projeto em todos os critérios de avaliação do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económicos e formulam recomendações quanto ao modo de melhorar a futura execução.

As avaliações a nível de projeto, que são sobretudo realizadas pela Delegação da UE responsável pelo projeto, fornecem uma análise mais pormenorizada e aprofundada e ajudam os gestores do projeto a melhorar as intervenções em curso e a preparar as futuras. São recrutados peritos externos independentes com conhecimentos temáticos e geográficos para realizar a análise e recolher reações e elementos comprovativos junto de todas as partes interessadas, em especial, os beneficiários finais. A Comissão realiza igualmente avaliações estratégicas das suas políticas, desde a fase da programação e estratégia até à da execução das intervenções num setor específico (como a saúde ou a educação), num país ou região, ou de um instrumento específico. Estas avaliações são um importante contributo para a formulação de políticas e a conceção de instrumentos e projetos. Estas avaliações são publicadas no sítio Internet da Comissão, sendo incluído um resumo das conclusões no relatório anual ao Conselho e ao Parlamento Europeu.

2.2. Sistema(s) de gestão e de controlo

2.2.1. *Justificação da(s) modalidade(s) de gestão, do(s) mecanismo(s) de execução do financiamento, das modalidades de pagamento e da estratégia de controlo propostos*

Modalidades de gestão

No que diz respeito às modalidades de gestão, não estão previstas alterações fundamentais e a experiência adquirida pelos serviços da Comissão e pelos intervenientes responsáveis pela execução nos programas antecessores contribuirá para a obtenção de melhores resultados no futuro.

As ações a financiar ao abrigo do presente regulamento serão executadas através de gestão direta pela Comissão, a partir da sede e/ou através das delegações da União, e de gestão indireta por qualquer entidade enumerada no artigo 62.º, n.º 1, alínea c), do novo Regulamento Financeiro, a fim de melhor alcançar os objetivos do regulamento.

No que diz respeito à gestão indireta, tal como referido no artigo 154.º do novo Regulamento Financeiro, as referidas entidades devem assegurar um nível de proteção dos interesses financeiros da UE equivalente ao da gestão direta. Será efetuada uma avaliação *ex ante* ao pilar dos sistemas e procedimentos da entidade, em conformidade com o princípio da proporcionalidade e tendo em devida conta a natureza da ação e os riscos financeiros envolvidos. Quando for necessário para a execução ou quando tiverem sido expressas reservas nos relatórios anuais de atividade, serão elaborados e aplicados planos de ação com medidas de atenuação específicas. Além disso, a execução pode ser acompanhada por medidas de supervisão adequadas impostas pela Comissão.

O Instrumento prevê que a gestão indireta possa igualmente ser confiada a países parceiros ou a organismos por eles designados. A gestão indireta desse país parceiro pode assumir a forma de vários níveis de delegação: delegação parcial através da qual a Comissão retém o controlo *ex ante* sobre as decisões do país parceiro e executa os pagamentos em nome do país parceiro o que, por força do artigo 154.º, n.º 6, alínea b), do novo Regulamento Financeiro, não exige uma avaliação *ex ante* de pilares. Ou a delegação total através da qual, após uma avaliação *ex ante* dos pilares, o país parceiro pode executar a ação recorrendo aos seus próprios sistemas e procedimentos, sem qualquer controlo *ex ante* por parte da Comissão sobre a execução da ação realizada pelo país parceiro.

Também será utilizado apoio orçamental.

Serão utilizados instrumentos financeiros inovadores para atividades de financiamento misto, incluindo em parceria com o Banco Europeu de Investimento (BEI), instituições financeiras dos Estados-Membros e outras instituições financeiras internacionais. Está igualmente prevista a utilização de fundos fiduciários.

Arquitetura do controlo interno

Os processos de controlo interno e gestão do EuropeAid visam oferecer uma garantia razoável sobre a realização dos objetivos em matéria de eficácia e de eficiência das suas operações, de fiabilidade da sua informação financeira e de conformidade com o quadro legislativo e processual.

Eficácia e eficiência

Para garantir a eficácia e eficiência das suas operações (e atenuar o elevado nível de risco no âmbito da ajuda externa), para além de todos os elementos da política estratégica e do processo de planeamento da Comissão, da estrutura de auditoria interna e dos outros requisitos das normas de controlo interno da Comissão, esta última continuará a dispor, no âmbito de todos os seus instrumentos, de um quadro de gestão da ajuda adaptado, que incluirá:

- uma gestão descentralizada da maioria da assistência externa assegurada pelas delegações da União no terreno.
- orientações claras e formais em matéria de responsabilização financeira (a partir do gestor orçamental delegado) por meio de subdelegações atribuídas pelo gestor orçamental subdelegado (Diretor), na sede, ao Chefe da Delegação;
- a comunicação regular de informações pelas delegações da UE à sede (relatórios sobre a gestão da assistência externa), incluindo uma declaração anual de fiabilidade pelo Chefe de Delegação;
- um importante programa de formação para o pessoal, tanto na sede como nas delegações,
- prestação de apoio e orientação significativos da sede às delegações (incluindo através da Internet);
- visitas de verificação regulares às delegações descentralizadas cada 3 a 6 anos;
- uma metodologia do ciclo de gestão de projetos e programas, incluindo: Instrumentos de apoio à qualidade para a elaboração da intervenção, do respetivo método de apresentação, mecanismo de financiamento, sistema de gestão, avaliação e seleção de quaisquer parceiros de execução, etc.; ferramentas de gestão de programas e projetos, acompanhamento e comunicação de informações para uma execução eficaz, incluindo o acompanhamento regular no local dos projetos por peritos externos; e componentes significativos de avaliação e auditoria. Procurar-se-á simplificar através do alargamento da utilização de opções de custos simplificados e da codependência no trabalho de auditoria das organizações parceiras. Haverá uma continuação da abordagem dos controlos diferenciada em função dos riscos, em conformidade com os riscos subjacentes.

Informação financeira e contabilidade

Os serviços de execução continuarão a prosseguir as normas mais rigorosas em matéria de contabilidade e informação financeira, utilizando o sistema de contabilidade de exercício da Comissão (ABAC), bem como em instrumentos específicos da ajuda externa, tais como o Sistema de Informação Comum Relex (CRIS) e o seu sucessor (OPSYS).

No que respeita à conformidade com o quadro legislativo e processual aplicável, os métodos de controlo da conformidade encontram-se definidos na secção 2.3 (medidas de prevenção de fraudes e irregularidades).

2.2.2. *Informações sobre os riscos identificados e o(s) sistema(s) de controlo interno criado(s) para os atenuar*

O contexto operacional da cooperação no âmbito do presente instrumento caracteriza-se pelos riscos da não consecução dos objetivos do instrumento, da gestão financeira não ser a ideal e/ou do incumprimento das regras aplicáveis (erros de legalidade e regularidade) relacionados com:

- a instabilidade económica/política e/ou as catástrofes naturais que podem criar dificuldades e atrasos na conceção e execução das intervenções, em particular, em Estados frágeis;
- a falta de capacidade institucional e administrativa nos países parceiros que pode conduzir a dificuldades e atrasos na conceção e execução das intervenções;

- a dispersão geográfica dos projetos e programas (que abrangem um grande número de países/territórios/regiões) pode colocar dificuldades a nível logístico/dos recursos no que respeita ao acompanhamento, nomeadamente no que se refere ao acompanhamento das atividades no local;
- a diversidade dos potenciais parceiros/beneficiários com as suas diferentes capacidades e estruturas de controlo interno pode fragmentar e, por conseguinte, reduzir a eficácia e a eficiência dos recursos da Comissão disponíveis para apoiar e acompanhar a execução;
- a fraca qualidade e quantidade dos dados disponíveis sobre os resultados e o impacto da execução da assistência externa nos países parceiros pode prejudicar a capacidade da Comissão elaborar relatórios e ser responsabilizada pelos resultados.

2.2.3. *Estimativa e justificação da relação custo-eficácia dos controlos (rácio «custos de controlo/valor dos respetivos fundos geridos») e avaliação dos níveis previstos de risco de erro (no pagamento e no encerramento)*

Os custos de gestão/controlo interno representam aproximadamente 4 % da média anual estimada de 12,78 mil milhões de EUR previstos para o conjunto das autorizações (operacionais + administrativas) na carteira de despesas financiadas pelo orçamento geral da UE e pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento para o período 2021-2027. Este cálculo do custo do controlo refere-se apenas aos custos da Comissão, com exclusão dos Estados-Membros ou das entidades encarregadas da sua execução. As entidades encarregadas da execução podem reter até 7 % pela administração de fundos, que poderia ser parcialmente utilizado para efeitos de controlo.

Estes custos de gestão têm em conta a totalidade do pessoal na sede e nas delegações, as infraestruturas, deslocações, formação, acompanhamento e os contratos de avaliação e auditoria (incluindo os lançados pelos beneficiários).

O rácio atividades operacionais/gestão pode ser reduzido ao longo do tempo ao abrigo das disposições melhoradas e simplificadas do novo instrumento, com base nas alterações a serem introduzidas pelo novo Regulamento Financeiro. Os principais benefícios destes custos de gestão são concretizados em termos da realização dos objetivos estratégicos, da eficiência e eficácia da utilização dos recursos e da aplicação de medidas preventivas rigorosas, com uma boa relação custo-eficácia, bem como de outros controlos que visam assegurar a legalidade e regularidade da utilização dos fundos.

Embora continuem a ser visadas melhorias na natureza e na incidência das atividades de gestão e nas verificações de conformidade, no que respeita à carteira, esses custos são globalmente necessários para a consecução eficaz e eficiente dos objetivos dos instrumentos com um risco mínimo de incumprimento (erro residual inferior a 2 %). Estes custos são significativamente inferiores aos riscos envolvidos na remoção ou redução dos controlos internos neste domínio de alto risco.

Nível esperado de risco de incumprimento das regras aplicáveis

Em termos de conformidade, o objetivo do instrumento consiste em manter o nível histórico de risco de incumprimento (taxa de erro), que é um nível de erro residual «líquido» inferior a 2 % (numa base plurianual, após todos os controlos e correções previstos terem sido aplicados aos contratos encerrados). Tradicionalmente, tal implica um intervalo de erro estimado entre 2 e 5 % em termos de uma amostra aleatória anual de operações realizada pelo Tribunal de Contas Europeu para efeitos

da declaração de fiabilidade anual (DAS). A Comissão considera que, no seu ambiente de risco elevado, este é o menor risco de incumprimento possível, tendo em conta os encargos administrativos e a necessária relação custo-eficácia dos controlos de conformidade. Se forem identificadas deficiências, serão aplicadas medidas corretivas específicas a fim de garantir taxas mínimas de erro.

2.3. Medidas de prevenção de fraudes e irregularidades

Especificar as medidas de prevenção e de proteção existentes ou previstas, como, por exemplo, a título da estratégia antifraude

Dado o contexto de elevado risco, os sistemas têm de antecipar um número significativo de potenciais erros de conformidade (irregularidades) nas operações e integrar controlos de prevenção, deteção e correção de elevado nível no estágio mais precoce possível do processo de pagamento. Na prática, isto significa que os controlos de conformidade colocam essencialmente a tónica em importantes controlos *ex ante* realizados numa base plurianual tanto por auditores externos como por funcionários da Comissão no terreno antes dos pagamentos finais do projeto (continuando a realizar alguns controlos e auditorias *ex post*), que vão muito para além das salvaguardas financeiras exigidas pelo Regulamento Financeiro. O quadro de conformidade é constituído, nomeadamente, pelos seguintes elementos:

Medidas preventivas

- Formação de base obrigatória, abrangendo questões relacionadas com a fraude, destinada aos responsáveis pela gestão da ajuda e aos auditores;
- Fornecimento de orientações (incluindo através da Internet), incluindo manuais de procedimentos existentes, como a Companion da DEVCO e o manual de gestão financeira (para os parceiros de execução);
- Avaliação *ex ante* para assegurar que as autoridades que gerem os fundos no âmbito da gestão conjunta e descentralizada aplicam medidas adequadas de luta contra a fraude para prevenir e detetar a fraude na gestão de fundos da União;
- Análise *ex ante* dos mecanismos antifraude disponíveis no país parceiro no quadro da avaliação do critério de elegibilidade da gestão das finanças públicas para a concessão de apoio orçamental (ou seja, participação ativa na luta contra a fraude e a corrupção, autoridades de inspeção adequadas, capacidade do sistema judicial suficiente e mecanismos de resposta e sanção eficazes);

Medidas de deteção e correção

- Controlos *ex ante* das operações efetuados pelos funcionários da Comissão;
- Auditorias e verificações (tanto obrigatórias como baseadas no risco), incluindo pelo Tribunal de Contas Europeu;
- Verificações retrospectivas (com base no risco) e recuperações;
- Suspensão do financiamento da UE quando existam casos concretos de fraude grave, incluindo a corrupção em grande escala, até que as autoridades tenham tomado medidas adequadas com vista a corrigir e a prevenir essas fraudes no futuro;
- EDES (Sistema de deteção precoce e de exclusão);
- Suspensão/resolução de contrato;

- Procedimento de exclusão

As estratégias antifraude dos serviços em causa, que são regularmente revistas, serão adaptadas, sempre que necessário, assim que a nova versão da estratégia de luta contra a fraude (CAFS) da Comissão tenha sido publicada, a fim de garantir nomeadamente que:

- Os sistemas utilizados na utilização dos fundos da UE em países terceiros permitem recolher dados relevantes, com vista à sua integração na gestão do risco de fraude (por exemplo, o financiamento duplo);
- Sempre que necessário, possam ser criados grupos em rede e ferramentas de TI adequadas para analisar os casos de fraude relacionados com o setor de ajuda externa.

3. IMPACTO FINANCEIRO ESTIMADO DA PROPOSTA/INICIATIVA

3.1. Rubrica do quadro financeiro plurianual e nova(s) rubrica(s) orçamental(ais) de despesas proposta(s)

Rubrica do quadro financeiro plurianual:	Rubrica orçamental	Tipo de despesa	Participação			
	Rubrica VI. Países Vizinhos e Resto do Mundo	DD/DND ⁹³	dos países da EFTA ⁹⁴	dos países candidatos ⁹⁵	de países terceiros	na aceção do artigo [21.º, n.º 2, alínea b)], do Regulamento Financeiro
VI	15 01 01 Despesas de apoio ao Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional	DND	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
VI	15 02 01 Cooperação geográfica com países terceiros e regiões	DD	SIM	SIM	SIM	SIM
VI	15 02 02 Intervenções temáticas	DD	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
VI	15 02 03 Ações de resposta rápida	DD	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
VI	15 02 04 Reserva para novos desafios e prioridades	DD	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

⁹³ DD = dotações diferenciadas/DND = dotações não diferenciadas.

⁹⁴ EFTA: Associação Europeia de Comércio Livre.

⁹⁵ Países candidatos e, se aplicável, países candidatos potenciais dos Balcãs Ocidentais.

3.2. Impacto estimado nas despesas

3.2.1. Síntese do impacto estimado nas despesas

Em milhões de EUR (três casas decimais)

Rubrica do quadro financeiro			<VI> Rubrica VI. Países Vizinhos e Resto do Mundo								
			2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Pós-2027	TOTAL
Dotações operacionais (repartidas de acordo com as rubricas orçamentais referidas no ponto 3.1) ⁹⁶	Autorizações	(1)	10 735,497	11 013,405	11 408,197	11 938,063	12 630,804	13 527,578	14 619,798		85 873,342
	Pagamentos	(2)	1 460,701	3 419,496	5 288,668	7 159,359	8 903,375	10 178,560	11 279,598	38 183,585	85 873,342
Dotações de natureza administrativa financiadas a partir do enquadramento financeiro do programa ⁹⁷	Autorizações = Pagamentos	(3)	447,475	456,425	465,553	474,864	484,362	494,049	503,930		3 326,658
TOTAL das dotações para o enquadramento financeiro do programa	Autorizações	=1+3	11 182,972	11 469,830	11 873,750	12 412,927	13 115,166	14 021,627	15 123,728		89 200,000
	Pagamentos	=2+3	1 908,176	3 875,921	5 754,221	7 634,223	9 387,737	10 672,609	11 783,528	38 183,585	89 200,000

⁹⁶ Estas dotações operacionais, juntamente com as do IPA III e do IESN, também cobrirão a Garantia para a Ação Externa, que servirá para apoiar as operações do FEDS+, a assistência macrofinanceira e outros empréstimos a países terceiros com base na Decisão do Conselho 77/270/Euratom até ao limite proposto de 60 mil milhões de EUR, dos quais 14 mil milhões de EUR se destinam a cobrir os empréstimos da assistência macrofinanceira.

⁹⁷ Assistência técnica e/ou administrativa e despesas de apoio à execução de programas e/ou ações da UE (antigas rubricas «BA»), bem como investigação direta e indireta.

Rubrica do quadro financeiro multianual	VII	«Despesas administrativas»
--	-----	----------------------------

Em milhões de EUR (três casas decimais)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	<i>Pós-2027</i>	TOTAL
Recursos humanos	266,098	266,098	266,098	266,098	266,098	266,098	266,098		1 862,688
Outras despesas administrativas	34,958	34,958	34,958	34,958	34,958	34,958	34,958		244,703
TOTAL das dotações no âmbito da RUBRICA 7 do quadro financeiro plurianual	301,056		2 107,391						

Em milhões de EUR (três casas decimais)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	<i>Pós-2027</i>	TOTAL
TOTAL das dotações todas as RUBRICAS do quadro financeiro plurianual	Autorizações	11 484,028	11 770,886	12 174,806	12 713,983	13 416,222	14 322,683	15 424,784	91 307,391
	Pagamentos	2 209,232	4 176,977	6 055,277	7 935,279	9 688,793	10 973,665	12 084,584	38 183,584

3.2.2. Síntese do impacto estimado nas dotações de natureza administrativa

- A proposta/iniciativa não acarreta a utilização de dotações de natureza administrativa
- A proposta/iniciativa acarreta a utilização de dotações de natureza administrativa, tal como explicitado seguidamente:

Em milhões de EUR (três casas decimais)

Anos	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	TOTAL
------	------	------	------	------	------	------	------	-------

RUBRICA 7 do quadro financeiro plurianual								
Recursos humanos	266,098	266,098	266,098	266,098	266,098	266,098	266,098	1 862,688
Outras despesas administrativas	34,958	34,958	34,958	34,958	34,958	34,958	34,958	244,703
Subtotal RUBRICA 7 do quadro financeiro plurianual	301,056	2 107,391						

Com exclusão da RUBRICA 7⁹⁸ do quadro financeiro plurianual								
Recursos humanos	353,505	353,505	353,505	353,505	353,505	353,505	353,505	2 474,538
Outras despesas de natureza administrativa ⁹⁹	93,970	102,919	112,048	121,359	130,856	140,543	150,424	852,120
Subtotal Com exclusão da RUBRICA 7 do quadro financeiro plurianual	447,475	456,425	465,553	474,864	484,362	494,049	503,930	3 326,658

TOTAL	748,531	757,481	766,609	775,920	785,417	795,105	804,986	5 434,049
--------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	------------------

As dotações necessárias para os recursos humanos e outras despesas de natureza administrativa serão cobertas por dotações da DG, já afetadas à gestão da ação e/ou reafetadas da DG e, se necessário, pelas eventuais dotações adicionais que sejam concedidas à DG gestora no âmbito do processo de afetação anual e atendendo às restrições orçamentais.

⁹⁸ Assistência técnica e/ou administrativa e despesas de apoio à execução de programas e/ou ações da UE (antigas rubricas «BA»), bem como investigação direta e indireta.

⁹⁹ Nesta fase não está prevista nenhuma subvenção para a EACEA.

3.2.2.1. Necessidades estimadas de recursos humanos¹⁰⁰

- A proposta/iniciativa não acarreta a utilização de recursos humanos.
- A proposta/iniciativa acarreta a utilização de recursos humanos, como explicitado seguidamente:

As estimativas devem ser expressas em termos de equivalente a tempo completo

Anos	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
• Lugares do quadro do pessoal (funcionários e agentes temporários)							
Sede e gabinetes de representação da Comissão	1 019	1 019	1 019	1 019	1 019	1 019	1 019
delegações	536	536	536	536	536	536	536
Investigação							
• Pessoal externo (em unidades de tempo equivalentes a tempo inteiro: ETC) — AC, AL, PND, TT e JPD¹⁰¹							
Rubrica 7							
Financiado a partir da RUBRICA 7 do quadro financeiro plurianual	— na sede	107	107	107	107	107	107
	- nas delegações	39	39	39	39	39	39
Financiado a partir do enquadramento financeiro do programa ¹⁰²	— na sede	515	515	515	515	515	515
	- nas delegações	3 237	3 237	3 237	3 237	3 237	3 237
Investigação							
Outras (especificar)							
TOTAL	5 453	5 453	5 453	5 453	5 453	5 453	5 453

As necessidades de recursos humanos serão cobertas pelos efetivos da DG já afetados à gestão da ação e/ou reafetados internamente a nível da DG, complementados, caso necessário, por eventuais dotações adicionais que sejam atribuídas à DG gestora no quadro do processo anual de atribuição e no limite das disponibilidades orçamentais.

Descrição das tarefas a executar:

Funcionários e agentes temporários	As funções serão as mesmas que atualmente (políticas, programação, finanças e contratos, outras tarefas horizontais)
Pessoal externo	As funções serão as mesmas que atualmente (políticas, programação, finanças e contratos, outras tarefas horizontais)

¹⁰⁰ O destacamento dos recursos nas Delegações da UE será efetuado de acordo com as disposições do Acordo de nível de serviços entre a Comissão e o SEAE em 20 de dezembro de 2010.

¹⁰¹ AC = agente contratual; AL = agente local; PND = perito nacional destacado; TT = trabalhador temporário; JPD = Jovens Profissionais nas Delegações.

¹⁰² Sublimite para o pessoal externo coberto pelas dotações operacionais (antigas rubricas «BA»)

3.2.3. Participação de terceiros no financiamento

A proposta/iniciativa:

- não prevê o cofinanciamento por terceiros
- prevê o cofinanciamento por terceiros estimado a seguir:

Dotações em milhões de EUR (três casas decimais)

Anos	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	TOTAL
Especificar o organismo de cofinanciamento								
TOTAL das dotações cofinanciadas								

3.3. Impacto estimado nas receitas

- A proposta/iniciativa não tem impacto financeiro nas receitas.
- A proposta/iniciativa tem o impacto financeiro a seguir descrito:
 - nos recursos próprios
 - nas outras receitas

indicar se as receitas são afetadas a rubricas de despesas

Em milhões de EUR (três casas decimais)

Rubrica orçamental das receitas:	Impacto da proposta/iniciativa ¹⁰³						
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Artigo ...							

¹⁰³ No que diz respeito aos recursos próprios tradicionais (direitos aduaneiros e quotizações sobre o açúcar), as quantias indicadas devem ser apresentadas em termos líquidos, isto é, quantias brutas após dedução de 20 % a título de despesas de cobrança.