

Relatório Especial

Programação do Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional – Europa Global

Programas abrangentes, mas com deficiências nas metodologias de atribuição de financiamento e no acompanhamento do impacto



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Índice

	Pontos
Síntese	I-X
Introdução	01-13
IVCDCI – Europa Global: o novo instrumento de ação externa da UE	01-07
Programação	08-13
Âmbito e método da auditoria	14-17
Observações	18-83
A metodologia de atribuição dos fundos do IVCDCI – Europa Global não era totalmente transparente, coerente ou abrangente	18-32
Apesar de disporem de um instrumento específico, a Comissão e o SEAE continuam a utilizar várias metodologias de atribuição de fundos	20-24
As dotações dos países da Vizinhança basearam-se em avaliações qualitativas não comparáveis e insuficientemente documentadas	25-27
A metodologia de atribuição relativa aos países não abrangidos pela Política de Vizinhança era quantitativa, comparável e mais transparente, mas aplicada com pouco rigor	28-32
Os PIP favoreceram a flexibilidade, mas foram adotados tardiamente e a sua vasta abrangência pode prejudicar o impacto	33-70
A Comissão e o SEAE analisaram as necessidades dos domínios de cooperação em que tencionavam incidir e consultaram a maioria das partes interessadas	35-46
A vasta abrangência das áreas prioritárias selecionadas pode prejudicar o impacto do financiamento da UE	47-54
A adoção tardia do Regulamento IVCDCI – Europa Global atrasou a aprovação dos PIP	55-59
As iniciativas conjuntas exigiram trabalhos adicionais consideráveis e atrasaram a programação	60-70

Os PIP não dispunham de indicadores comuns suficientes para medir os progressos ao nível do Instrumento 71-83

Os indicadores dos PIP selecionados não medirão necessariamente as concretizações reais 72-77

O quadro comum de resultados da Comissão ainda não foi adequadamente transposto para os PIP 78-83

Conclusões e recomendações 84-90

Anexos

Anexo I – Calendário da preparação e programação

Anexo II – Frequência dos indicadores do GEF

Siglas, acrónimos e designações abreviadas

Glossário

Respostas da Comissão e do Serviço Europeu para a Ação Externa

Cronologia

Equipa de auditoria

Síntese

I O recém-criado Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional – Europa Global (IVCDCI – Europa Global) é o principal mecanismo de financiamento para a execução da cooperação da União Europeia (UE) com os países parceiros. Com um orçamento total da UE de 79,5 mil milhões de euros, cobre mais de 70 % do financiamento da União atribuído à ação externa no período de financiamento de 2021-2027. O Regulamento IVCDCI – Europa Global define as dotações financeiras dos programas geográficos e temáticos e da reserva para novos desafios e prioridades.

II A programação é o processo através do qual a UE define as suas prioridades em matéria de cooperação internacional. A programação do IVCDCI – Europa Global consiste na elaboração e adoção de programas indicativos plurianuais nacionais, regionais e temáticos relativos aos países abrangidos e não abrangidos pela Política de Vizinhança. O Tribunal auditou os programas geográficos, que definiram os domínios e setores prioritários em cada país parceiro por um período de sete anos (2021-2027) e fixaram a dotação financeira para os primeiros quatro anos (2021-2024). Tem a expectativa de que o seu trabalho contribua para melhorar a atribuição de fundos para os três anos restantes (2025-2027) e seja tido em consideração na configuração das dotações do próximo período de programação.

III A auditoria do Tribunal procurou avaliar se a Comissão e o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) realizaram uma programação adequada para o IVCDCI – Europa Global.

IV A conclusão do Tribunal foi que, de um modo geral, a Comissão e o SEAE conceberam programas geográficos abrangentes que incidem numa vasta gama de necessidades dos países parceiros e de prioridades da UE, mas que existiam deficiências nas metodologias utilizadas para a atribuição de financiamento aos países parceiros e na criação do quadro de acompanhamento.

V Embora a Comissão e o SEAE tivessem fundido o financiamento num único instrumento, seguiram duas metodologias diferentes para a atribuição de fundos aos países abrangidos e não abrangidos pela Política de Vizinhança.

VI Em relação aos países da Vizinhança, o Tribunal constatou que a Comissão e o SEAE não utilizaram uma metodologia de atribuição normalizada e transparente. A Comissão e o SEAE realizaram avaliações por país curtas e descritivas, que não eram

comparáveis. O Tribunal não conseguiu estabelecer a ligação entre os critérios de atribuição do Regulamento IVCDI – Europa Global e as dotações financeiras.

VII Em relação aos países não abrangidos pela Política de Vizinhança, em contrapartida, as dotações foram calculadas de forma mais comparável e transparente, aproveitando uma fórmula que refletia os princípios de programação. O Tribunal conseguiu, em geral, conciliar os valores que obteve com os da Comissão e do SEAE, mas constatou deficiências na aplicação desta fórmula no que diz respeito, nomeadamente, à recolha e ao tratamento dos dados brutos e à documentação do processo conexo.

VIII A Comissão e o SEAE analisaram a situação e as necessidades dos países parceiros. Os domínios prioritários selecionados para cada programa eram vastos, o que confere flexibilidade para adaptação a acontecimentos imprevistos, mas pode limitar a incidência do financiamento da UE, com o risco de não se alcançar um impacto elevado. A adoção tardia do Regulamento IVCDI – Europa Global atrasou a aprovação dos programas indicativos plurianuais.

IX Os programas indicativos plurianuais incluíam indicadores de desempenho pertinentes, mas demasiado numerosos, cuja utilização não era obrigatória. A grande maioria dos indicadores eram específicos, mas mais de 20 % tinham bases de referência e metas pouco claras ou em falta. Acresce que a utilização dos indicadores comuns da UE de forma divergente e incoerente reduzirá as possibilidades de agregação de resultados.

X Com base nestas conclusões, o Tribunal recomenda que a Comissão e o SEAE devam:

- melhorar a metodologia de atribuição de financiamento aos países da Vizinhança, tornando-a normalizada, comparável e transparente;
- documentar melhor e aplicar rigorosamente a metodologia de atribuição das dotações aos países não abrangidos pela Política de Vizinhança;
- clarificar a metodologia para avaliar o impacto do apoio da UE;
- concentrar o âmbito da programação;
- simplificar e assegurar a utilização coerente dos indicadores dos programas indicativos plurianuais.

Introdução

IVCDI – Europa Global: o novo instrumento de ação externa da UE

01 O Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional – Europa Global (IVCDI – Europa Global) é o principal mecanismo financeiro para a execução da cooperação da UE com os países parceiros, cobrindo mais de 70 % do financiamento da União atribuído à ação externa ao abrigo do quadro financeiro plurianual (QFP) para 2021-2027 (ver [quadro 1](#)).

Quadro 1 – Orçamento da ação externa da UE (preços correntes)

Instrumento	Montante (milhões de euros)	Percentagem da rubrica 6
IVCDI – Europa Global	79 462	72 %
Instrumento de Assistência de Pré-Adesão	14 162	13 %
Ajuda humanitária	11 569	10 %
Política Externa e de Segurança Comum	2 679	2 %
Países e Territórios Ultramarinos, incluindo a Gronelândia	500	1 %
Outros	2 225	2 %
Total da rubrica 6, "Vizinhança e mundo", do QFP para 2021-2027	110 597	100 %

Fonte: Comissão Europeia.

02 O regulamento relativo ao IVCDI – Europa Global foi adotado em junho de 2021¹, com efeitos retroativos a partir de 1 de janeiro de 2021. Fundiu vários instrumentos utilizados para executar a ação externa entre 2014 e 2020 (ver [figura 1](#)), alguns dos quais estavam integrados no orçamento da UE. Esta fusão de instrumentos deu resposta a questões mencionadas tanto na avaliação de impacto que acompanhou

¹ Regulamento (UE) 2021/947 do Parlamento Europeu e do Conselho.

a proposta de regulamento², como em várias avaliações de instrumentos anteriores, por exemplo: sobreposição de auxílios, objetivos divergentes, falta de flexibilidade, necessidade de simplificação³, de melhor integração e de uma visão mais estratégica⁴.

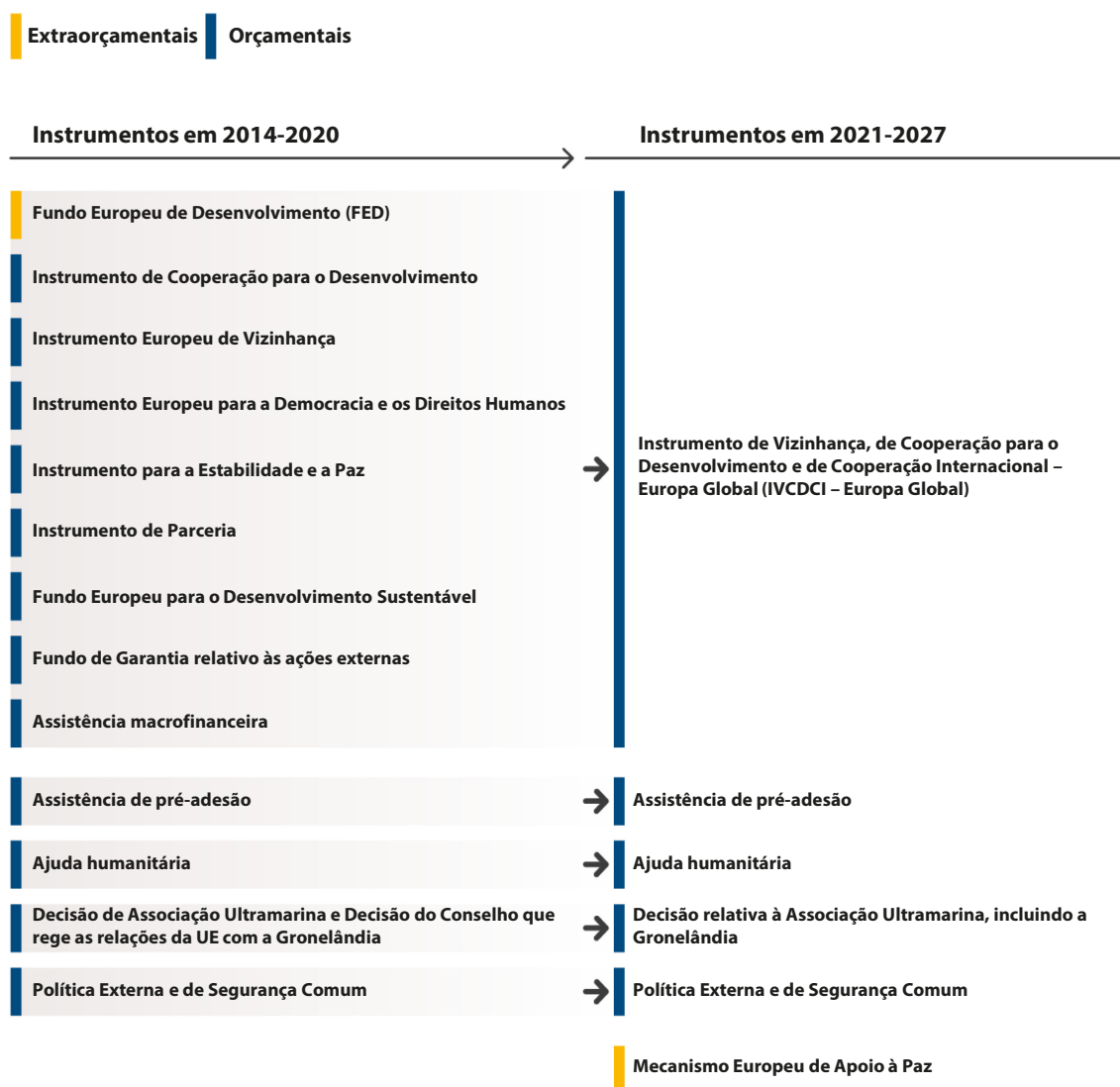
² Comissão Europeia, *Impact assessment accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument*, SWD(2018) 337 final.

³ Documento de trabalho dos serviços da Comissão, *Evaluation of the Development Cooperation Instrument*, SWD(2017) 600 final, p. 20; documento de trabalho dos serviços da Comissão, *Evaluation of the 11th European Development Fund*, SWD(2017) 601 final, p. 22; documento de trabalho dos serviços da Comissão, *Evaluation of the European Neighbourhood Instrument*, SWD(2017) 602 final, p. 32; relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, *Relatório de revisão intercalar dos instrumentos de financiamento externo*, COM(2017) 720 final, pp. 10, 13 e 19.

⁴ Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, *Relatório de revisão intercalar dos instrumentos de financiamento externo*, COM(2017) 720 final, p. 20.

Comissão Europeia, *Coherence Report – Insights from the External Evaluation of the External Financing Instruments*, julho de 2017, p. 20.

Figura 1 – Instrumentos da UE para a ação externa (comparação entre 2014-2020 e 2021-2027)



Fonte: TCE, com base em documentos da Comissão.

03 O IVCDCI – Europa Global é constituído por três pilares:

- programas geográficos (60 388 mil milhões de euros) para a cooperação da UE com quatro regiões – África Subsariana, Vizinhança, Ásia e Pacífico, Américas e Caraíbas;
- programas temáticos (6 358 mil milhões de euros) que complementam os programas geográficos com apoio a direitos humanos e democracia; organizações da sociedade civil; paz, estabilidade e prevenção de conflitos; desafios globais;
- ações de resposta rápida, não programáveis (3 182 mil milhões de euros), que visam responder rapidamente a situações de crise; apoiar a prevenção de conflitos; reforçar a resiliência dos Estados, das sociedades, das comunidades e

das pessoas; estabelecer a ligação entre a ajuda humanitária e a ação em prol do desenvolvimento; assegurar uma ação rápida para dar resposta aos objetivos da política externa.

04 Existe, além disso, uma reserva para novos desafios e prioridades (9 534 mil milhões de euros), que visa responder a necessidades e prioridades imprevistas e pode ser usada para complementar os três pilares já mencionados.

05 Os programas geográficos e temáticos exigem a elaboração de programas indicativos plurianuais (PIP) que estabelecem prioridades e objetivos para um período de sete anos, de modo a dar resposta aos desafios determinados.

06 As ações financiadas ao abrigo do pilar geográfico são executadas ao abrigo de programas nacionais e regionais. Estes PIP de âmbito geográfico abrangem também o novo Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável Mais (FEDS+)⁵, um instrumento financeiro que visa alavancar os investimentos através da concessão de garantias e da combinação de subvenções da UE com empréstimos bancários (financiamento misto). Além disso, em 2020 a União e os seus Estados-Membros uniram forças na Equipa Europa⁶, coordenando ações entre si no âmbito das iniciativas homónimas (ver ponto **63**).

07 Os programas temáticos apoiam iniciativas globais e transregionais, protegem bens públicos mundiais ou dão resposta a desafios de natureza também mundial. Podem igualmente ser utilizados em países que não tenham um PIP nacional (artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento IVCDCl – Europa Global).

Programação


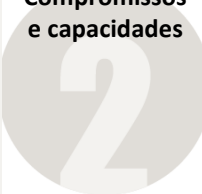

08 A programação é o processo através do qual a UE define as suas prioridades em matéria de cooperação internacional. O capítulo I (do título II) do Regulamento IVCDCl – Europa Global descreve a programação, enquanto o capítulo II contém disposições específicas respeitantes à Vizinhança. Este regulamento sublinha a importância do diálogo com os Estados-Membros e os países parceiros em causa e do alinhamento com os ciclos estratégicos destes últimos. A programação dos programas geográficos proporciona um quadro específico para a cooperação que se baseia em princípios de

⁵ Parcerias Internacionais – página Web do [Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável Mais](#) [em inglês].

⁶ Parcerias internacionais – página Web das [iniciativas da Equipa Europa](#) [em inglês].

programação aplicáveis a todos os países (artigo 13.º, n.º 2), complementados por disposições específicas aplicáveis aos países abrangidos pela Política Europeia de Vizinhança (artigo 19.º, n.º 2) (ver *figura 2*).

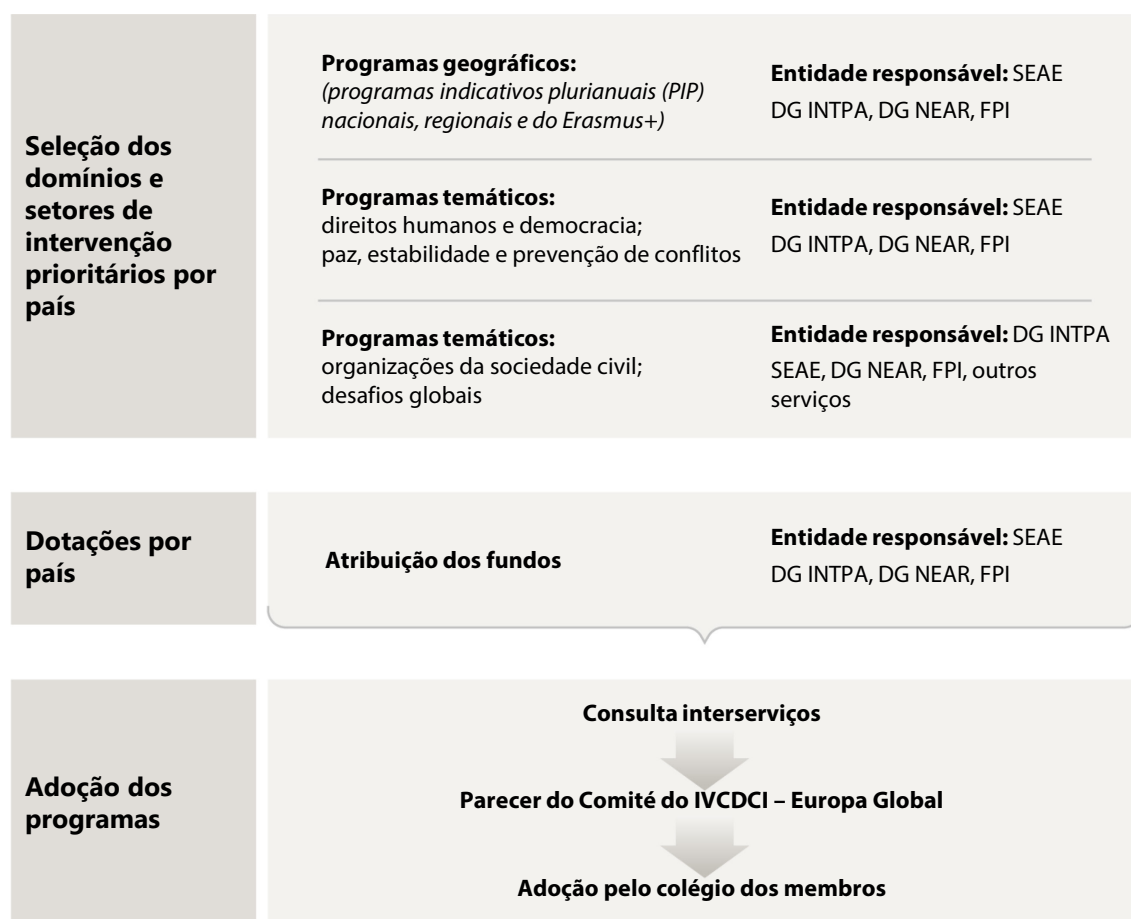
Figura 2 – Critérios de atribuição e princípios de programação

<p>Programas geográficos <i>Princípios de programação</i></p> <p>Baseados no artigo 13.º, n.º 2, do Regulamento IVCDI – Europa Global</p>		<p>Disposições específicas respeitantes aos países da Vizinhança <i>Critérios de atribuição</i></p> <p>Baseados no artigo 19.º, n.º 2, do Regulamento IVCDI – Europa Global</p>
<p><i>As necessidades</i>, determinadas com base em critérios específicos, tendo em conta a população, a pobreza, a desigualdade, o desenvolvimento humano, a vulnerabilidade económica e ambiental, a resiliência do Estado e da sociedade e o impacto de crises prolongadas e recorrentes;</p>	<p>Necessidades</p> 	<p><i>As necessidades</i>, determinadas com base em indicadores como a população, as desigualdades e o nível de desenvolvimento;</p>
<p><i>a capacidade e o empenho dos parceiros</i> em promover os valores, princípios e interesses comuns, nomeadamente os direitos humanos, as liberdades fundamentais, a democracia, o Estado de direito, a boa governação, a luta contra a corrupção, a abertura do espaço cívico e a igualdade de género, e em apoiar os objetivos comuns e as alianças e a cooperação multilaterais, a existência de um sistema internacional baseado em regras e os esforços em prol das prioridades da União;</p> <p><i>os compromissos dos parceiros</i>, nomeadamente os acordados conjuntamente com a União, e o seu desempenho, segundo critérios como a reforma política, o desenvolvimento económico e social, a sustentabilidade ambiental e a utilização eficaz da ajuda, tomando em consideração as especificidades e o nível de desenvolvimento dos países parceiros;</p> <p><i>as capacidades dos parceiros</i> para mobilizar e utilizar eficazmente os recursos nacionais, aceder a recursos financeiros e gerir recursos de forma transparente com vista a apoiar as prioridades nacionais em matéria de desenvolvimento, bem como as suas capacidades de absorção;</p>	<p>Compromissos e capacidades</p> 	<p><i>o empenho demonstrado</i> no cumprimento dos objetivos de reformas políticas, económicas, ambientais e sociais acordados conjuntamente, e os <i>progressos realizados</i> na matéria;</p> <p><i>o empenho demonstrado</i> no desenvolvimento de uma democracia sólida e sustentável e no que se refere ao Estado de direito, à boa governação, aos direitos humanos e à luta contra a corrupção, e os <i>progressos realizados</i> na matéria;</p> <p>a parceria com a União, incluindo o nível de ambição dessa parceria;</p> <p>a capacidade de absorção;</p>
<p><i>o impacto potencial do financiamento da União</i> nos países e regiões parceiros.</p>	<p>Impacto potencial</p> 	<p><i>o impacto potencial do apoio concedido pela União</i> ao abrigo do Instrumento.</p>

Fonte: TCE, com base no Regulamento 2021/947.

09 A programação do IVCDCI – Europa Global consiste na elaboração e adoção de documentos para o efeito, os PIP. Incumbe às delegações da UE conceber os PIP nacionais, em cooperação com a Comissão e o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), em especial a Direção-Geral das Parcerias Internacionais (DG INTPA), a Direção-Geral da Política de Vizinhança e das Negociações de Alargamento (DG NEAR) e o Serviço do Instrumento de Política Externa (FPI). A Comissão e o SEAE também elaboram os programas regionais e temáticos, após consulta às delegações da União competentes e a outros serviços da Comissão. Os Estados-Membros apresentam as suas opiniões no quadro do Comité do IVCDCI – Europa Global, cabendo à Comissão a decisão final, através do seu Colégio de Comissários. A *figura 3* apresenta a divisão das responsabilidades.

Figura 3 – Responsabilidades pela programação



Fonte: TCE, com base em documentos públicos da Comissão.

10 Até dezembro de 2022, a Comissão tinha adotado PIP relativos a 102 países parceiros, cinco regiões (África Subsariana, Vizinhança Meridional, Vizinhança Oriental, Ásia e Pacífico, Américas e Caraíbas) e quatro programas temáticos, bem como ao programa Erasmus+. Devido à sua situação específica, sete países ainda não propuseram PIP para adoção. Em Marrocos e na Tunísia, a falta de um documento

conjunto que sirva de base à programação levou a que os PIP ainda não tenham sido concluídos.

11 Embora os programas de financiamento abranjam um período de sete anos, a Comissão e o SEAE apenas afetaram os fundos aos PIP dos países parceiros por um período de quatro anos (2021-2024). Os restantes fundos serão distribuídos na sequência de uma revisão intercalar, fundamentada por uma avaliação intercalar a concluir até dezembro de 2024 (ver ponto 54).

12 A fim de aumentar o impacto da cooperação coletiva da UE, o Regulamento IVCDI – Europa Global incentiva vivamente a programação conjunta, sempre que possível e adequada. Esta ocorre quando a União e os seus Estados-Membros, juntamente com as agências nacionais de desenvolvimento e as instituições financeiras, acordam em adotar um documento de programação plurianual comum que estabelece a sua cooperação com um país parceiro.

13 O IVCDI – Europa Global molda a ajuda ao desenvolvimento concedida pela UE e a cooperação externa por todo o período do QFP. Uma programação adequada é crucial para assegurar que o apoio da União responde às necessidades dos países parceiros, tendo simultaneamente em conta o empenho na realização de reformas e as capacidades internas dos mesmos, bem como as contribuições de outros doadores. A existência de uma boa programação é, por conseguinte, uma condição essencial para uma execução eficaz e um maior impacto, dois aspetos que a UE está empenhada em alcançar⁷.

⁷ *Paris declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action* e fórum de alto nível de Busan sobre a eficácia da ajuda [em inglês].

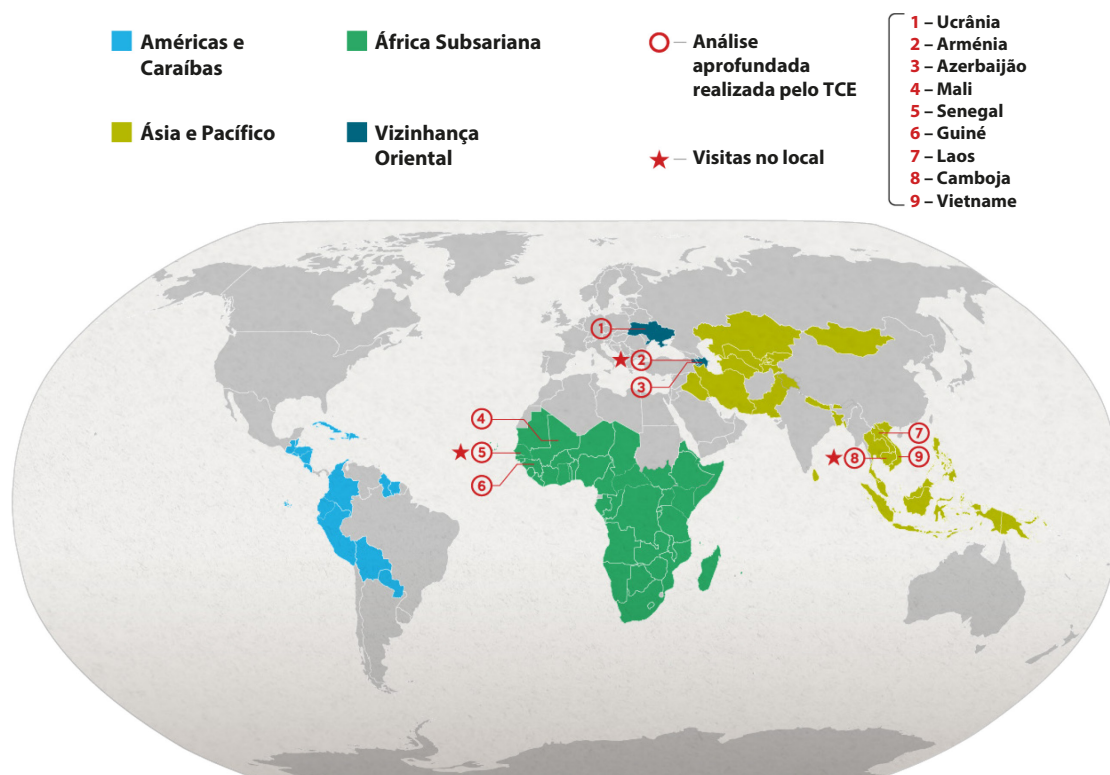
Âmbito e método da auditoria

14 A auditoria do Tribunal procurou avaliar se a Comissão e o SEAE realizaram uma programação adequada para o IVCDCI – Europa Global. Visou também formular recomendações de melhorias na programação futura, em especial dando um contributo para a revisão intercalar deste Instrumento em 2024. Para responder à principal questão de auditoria, o Tribunal colocou três subquestões:

- o A Comissão e o SEAE afetaram os fundos do IVCDCI – Europa Global através de uma metodologia sólida baseada em princípios estratégicos?
- o A Comissão e o SEAE selecionaram os domínios e setores prioritários com base numa avaliação adequada da situação e das necessidades de desenvolvimento?
- o Os documentos de programação definiram uma metodologia global para o acompanhamento dos resultados do IVCDCI – Europa Global?

15 No âmbito dos seus trabalhos, o Tribunal analisou instruções internas, orientações, documentos de trabalho, decisões e relatórios da Comissão e do SEAE. A auditoria baseou-se no exame de todos os PIP nacionais adotados até 31 de maio de 2022 (89 no total). Foram analisados temas horizontais, como os domínios prioritários, a programação conjunta, as iniciativas da Equipa Europa, o FEDS+ ou os indicadores de acompanhamento, bem como a tempestividade dos PIP lançados. Além disso, o Tribunal procedeu a uma análise aprofundada de uma amostra de nove PIP nacionais (Senegal, Mali, Guiné, Camboja, Vietname, Laos, Ucrânia, Arménia e Azerbaijão), com origem nas três regiões que apresentavam maior materialidade financeira: África Subsariana, Vizinhança Oriental e Ásia/Pacífico. Visitou um país de cada região abrangida pela amostra (Senegal, Arménia e Camboja) e realizou análises documentais relativas aos outros países nela incluídos (ver *figura 4*). Examinou ainda os PIP das regiões relativos aos referidos nove países, a fim de identificar eventuais complementaridades ou sobreposições entre PIP regionais e nacionais.

Figura 4 – Programas indicativos plurianuais abrangidos pela auditoria



Fonte: TCE, com base nos PIP.

16 O Tribunal analisou a dotação financeira, os domínios prioritários, os setores (com base nos códigos do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento – CAD), os indicadores previstos, as iniciativas da Equipa Europa e a dotação do FEDS+ para cada país. Em relação à amostra, analisou a escolha dos setores de cooperação, a coordenação entre os doadores, as consultas às autoridades nacionais e à sociedade civil, a coerência com os programas regionais e temáticos e os mecanismos de acompanhamento em vigor. Para complementar a análise, entrevistou o SEAE, a Comissão, as delegações da UE e várias partes interessadas (tais como doadores, ministérios e organizações da sociedade civil) nos países visitados.

17 A auditoria do Tribunal centrou-se nos programas geográficos, em especial nos PIP nacionais (ver ponto **03**).

Observações

A metodologia de atribuição dos fundos do IVCDI – Europa Global não era totalmente transparente, coerente ou abrangente

18 O Regulamento IVCDI – Europa Global⁸ determina as dotações financeiras dos programas geográficos e temáticos, das ações de resposta rápida e da reserva para novos desafios e prioridades (ver [quadro 2](#)).

Quadro 2 – Dotações financeiras do IVCDI – Europa Global (2021-2027)

	Dotação financeira (em milhões de euros)	Percentagem do orçamento total do IVCDI – Europa Global
Programas geográficos	60 388	76 %
África Subsariana	pelo menos 29 181	37 %
Vizinhança	pelo menos 19 323	24 %
Ásia e Pacífico	8 489	11 %
Américas e Caraíbas	3 395	4 %
Programas temáticos	6 358	8 %
Direitos humanos e democracia	1 362	2 %
Organizações da sociedade civil	1 362	2 %
Paz, estabilidade e prevenção de conflitos	908	1 %
Desafios globais	2 726	3 %
Ações de resposta rápida	3 182	4 %
Reserva para novos desafios e prioridades	9 534	12 %
Total IVCDI – Europa Global	79 462	100 %

Fonte: Regulamento (UE) 2021/947.

⁸ Regulamento (UE) 2021/947 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de junho de 2021, que cria o Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional – Europa Global, artigo 6º.

19 O Tribunal examinou a forma de atribuição dos fundos do IVCDCl – Europa Global a todos os PIP nacionais. Em especial, analisou se as dotações financeiras se baseavam em avaliações coerentes, transparentes, mensuráveis e comparáveis que reflitam os princípios de atribuição e programação mais importantes enunciados no Regulamento IVCDCl – Europa Global (ver ponto **08** e **figura 2**). Verificou se as avaliações da Comissão e do SEAE tiveram em conta as contribuições potenciais de outros doadores, dado que estas influenciam as necessidades e a capacidade de absorção dos países parceiros, bem como o risco de fraude. O Tribunal examinou também a fiabilidade da metodologia de atribuição utilizada para os países não abrangidos pela Política de Vizinhança e a justificação de eventuais ajustamentos *ad hoc*.

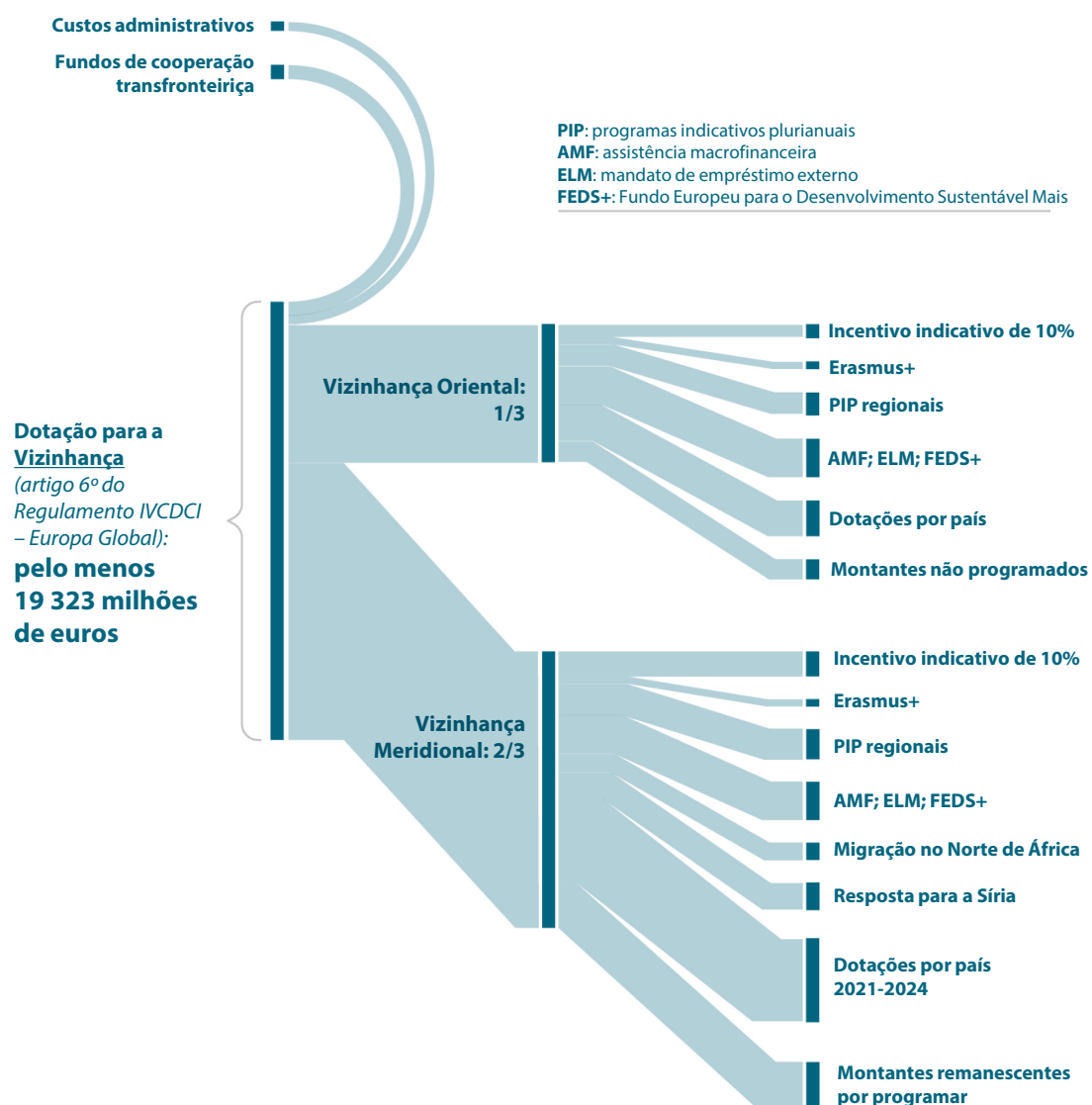
Apesar de disporem de um instrumento específico, a Comissão e o SEAE continuam a utilizar várias metodologias de atribuição de fundos

20 A Comissão e o SEAE deduziram fundos das dotações geográficas para cobrir os custos administrativos, o programa Erasmus+, as prioridades regionais, a cooperação transfronteiriça (para os países da Vizinhança) e outros investimentos e, depois, atribuíram os fundos remanescentes entre os PIP nacionais propostos. A **figura 5** e a **figura 6** mostram a repartição das dotações (definidas no regulamento) destinadas aos países abrangidos e não abrangidos pela Política de Vizinhança.

21 A dotação destinada aos países abrangidos pela Política de Vizinhança foi repartida entre os da Vizinhança Oriental (Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, Moldávia e Ucrânia) e os da Vizinhança Meridional (Argélia, Egito, Israel, Jordânia, Líbano, Líbia, Marrocos, Palestina, Síria e Tunísia), representando respetivamente um terço e dois terços da dotação financeira. O Regulamento IVCDCl – Europa Global visa manter um equilíbrio geográfico adequado (considerando 27). Não especifica as proporções indicativas de um terço/dois terços, que foram inferidas do período de programação anterior (2014-2020). As conclusões do Conselho Europeu de julho de 2020⁹ reiteram a necessidade de manter um equilíbrio geográfico adequado, mas não especificam a proporção a aplicar.

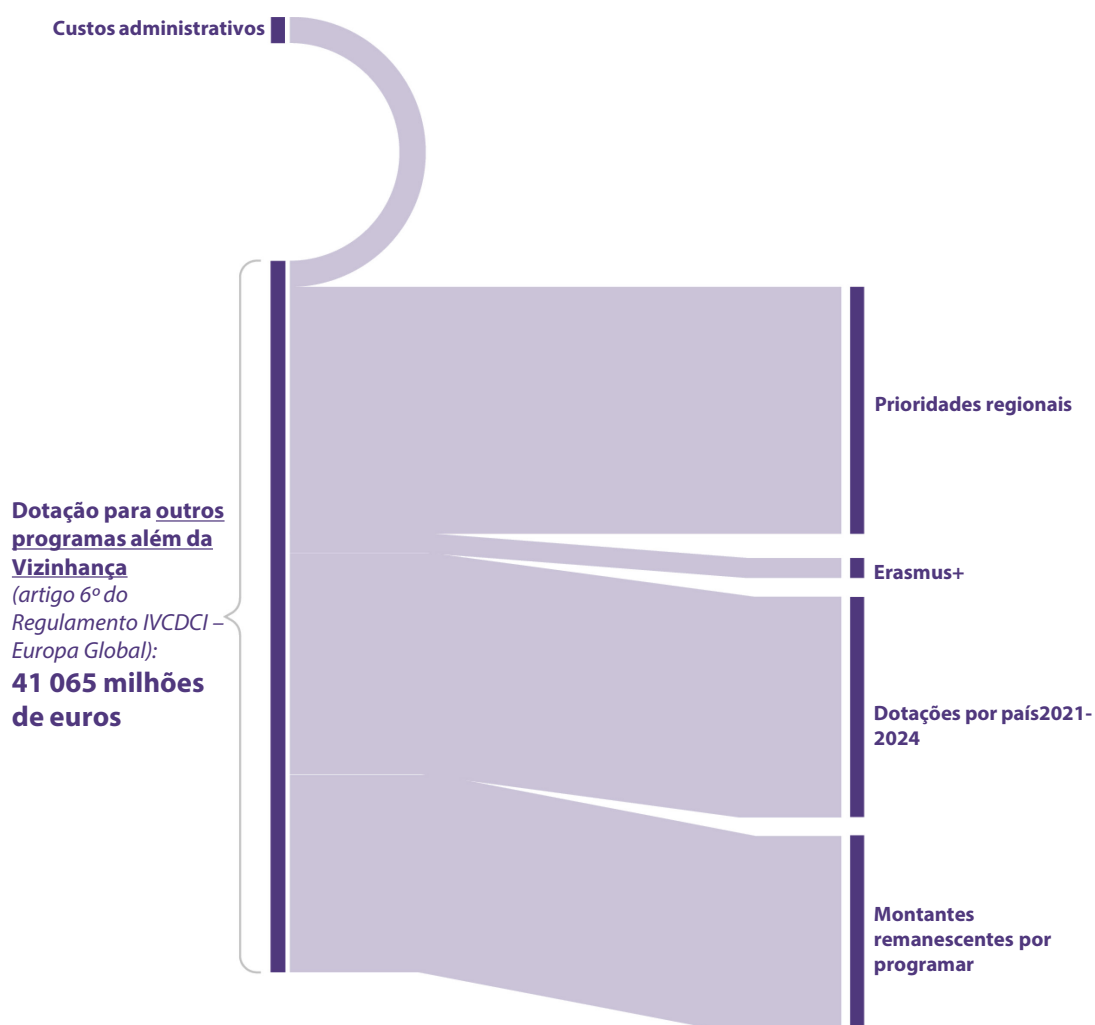
⁹ Conclusões do Conselho Europeu, [reunião extraordinária do Conselho Europeu](#) (17, 18, 19, 20 e 21 de julho de 2020), ponto 120, p. 55.

Figura 5 – Repartição da dotação destinada aos países abrangidos pela Política de Vizinhança



Fonte: TCE.

Figura 6 – Repartição da dotação destinada aos países não abrangidos pela Política de Vizinhança



Fonte: TCE.

22 Apesar de disporem de um instrumento específico, a Comissão e o SEAE utilizam metodologias diferentes para definir as dotações financeiras entre os programas geográficos. Para os países não abrangidos pela Política de Vizinhança, o método é quantitativo, baseado nos dados recolhidos, sendo posteriormente feitos ajustamentos qualitativos. Os dados foram reunidos sob a forma de indicadores e convertidos em valores numéricos ajustados, sendo depois aplicada uma fórmula de cálculo das dotações (ver pontos [28](#) a [32](#)).

23 A Comissão e o SEAE consideram que um método quantitativo não seria adequado às especificidades dos países abrangidos pela Política de Vizinhança. Os serviços intervenientes destacaram o reduzido número de países nas regiões da Vizinhança e as diferenças significativas entre eles em termos de população e desenvolvimento humano. Segundo a Comissão e o SEAE, um método quantitativo

semelhante ao aplicado aos países não abrangidos pela Política de Vizinhança favoreceria os mais populosos entre eles e exigiria demasiados ajustamentos para ter devidamente em conta as necessidades de cooperação. No entanto, a Comissão e o SEAE poderiam ter fixado um valor máximo, como fizeram com a população e o Rendimento Nacional Bruto dos países do grupo.

24 A fusão de vários instrumentos num único deveria originar mais coerência no domínio da ação externa, simplificar os procedimentos e aumentar a transparência das despesas. A utilização de diferentes metodologias de atribuição para países de diferentes regiões não contribui para estes objetivos. Além disso, dificulta a comparabilidade e a transparência das avaliações e das dotações financeiras correspondentes.

As dotações dos países da Vizinhança basearam-se em avaliações qualitativas não comparáveis e insuficientemente documentadas

25 A Comissão e o SEAE realizaram breves avaliações descritivas dos países da Vizinhança, em que recorreram aos critérios do Regulamento IVCDI – Europa Global (ver [figura 2](#)). A metodologia qualitativa não foi aplicada à Síria, à Líbia, a Israel e à Bielorrússia, uma vez que, devido a considerações políticas, a Comissão e o SEAE não previam elaborar PIP para estes países.

26 Contudo, o Tribunal constatou que as 12 avaliações realizadas não eram comparáveis, pois não abrangiam sistematicamente os mesmos critérios de atribuição e não estavam redigidas da mesma forma (ver [caixa 1](#)). Acresce que não existiam provas que sustentassem os critérios subjacentes utilizados nas avaliações (por exemplo, através da inclusão de valores que justificassem a capacidade de absorção elevada ou muito elevada comunicada na avaliação). Devido à falta de normalização nas avaliações das necessidades, do empenho, dos progressos na execução das reformas, do nível de parceria e da capacidade de absorção, não foi possível estabelecer umnexo causal entre as dotações financeiras e a classificação dos países de acordo com os critérios estabelecidos. Além disso, a Comissão e o SEAE não tiveram em conta as contribuições potenciais de outros doadores. Embora não esteja incluído nos critérios de atribuição, o apoio dos doadores influencia a avaliação das necessidades e a capacidade de absorção.

Caixa 1

Exemplos de avaliações não comparáveis entre países da Vizinhança

Nas suas breves avaliações descritivas dos países da Vizinhança, a Comissão e o SEAE não examinaram de forma abrangente os seguintes aspetos:

- nível de "desenvolvimento humano ajustado em termos de desigualdades" como indicador das necessidades – apenas avaliado em 7 dos 12 países, sem que os critérios de classificação (baixo/médio/alto) tenham sido documentados, apesar de se basearem num indicador quantificável;
- capacidade de absorção dos países parceiros – a Comissão utilizou termos variados e não comparáveis (por exemplo, "ligeiramente inferior à média da região", "comparavelmente inferior ao da maioria dos parceiros da região", etc.);
- Produto Interno Bruto *per capita* – apenas mencionado em relação a Marrocos, Líbia e Argélia.

27 As dotações financeiras dos PIP nacionais propostos para adoção resultam destas avaliações e de negociações internas que refletem o contexto político e têm em conta o nível de cooperação. Nos termos do regulamento, os critérios de atribuição são de natureza predominantemente qualitativa. Uma vez que não foram convertidos em fatores passíveis de medição de forma normalizada e comparável, o Tribunal não conseguiu reproduzir o processo de afetação financeira.

A metodologia de atribuição relativa aos países não abrangidos pela Política de Vizinhança era quantitativa, comparável e mais transparente, mas aplicada com pouco rigor

28 A Comissão e o SEAE colaboraram na criação de uma metodologia de atribuição baseada numa fórmula que refletia os princípios de programação constantes do artigo 13º, nº 2, do regulamento, nomeadamente as necessidades dos países parceiros (incluindo fatores como a população e o Rendimento Nacional Bruto *per capita*) e o seu desempenho em questões relativas à governação.

29 A utilização da metodologia quantitativa na atribuição é mais transparente e facilita o estabelecimento da pista de auditoria, permitindo a sua replicação independente e a comparabilidade entre países.

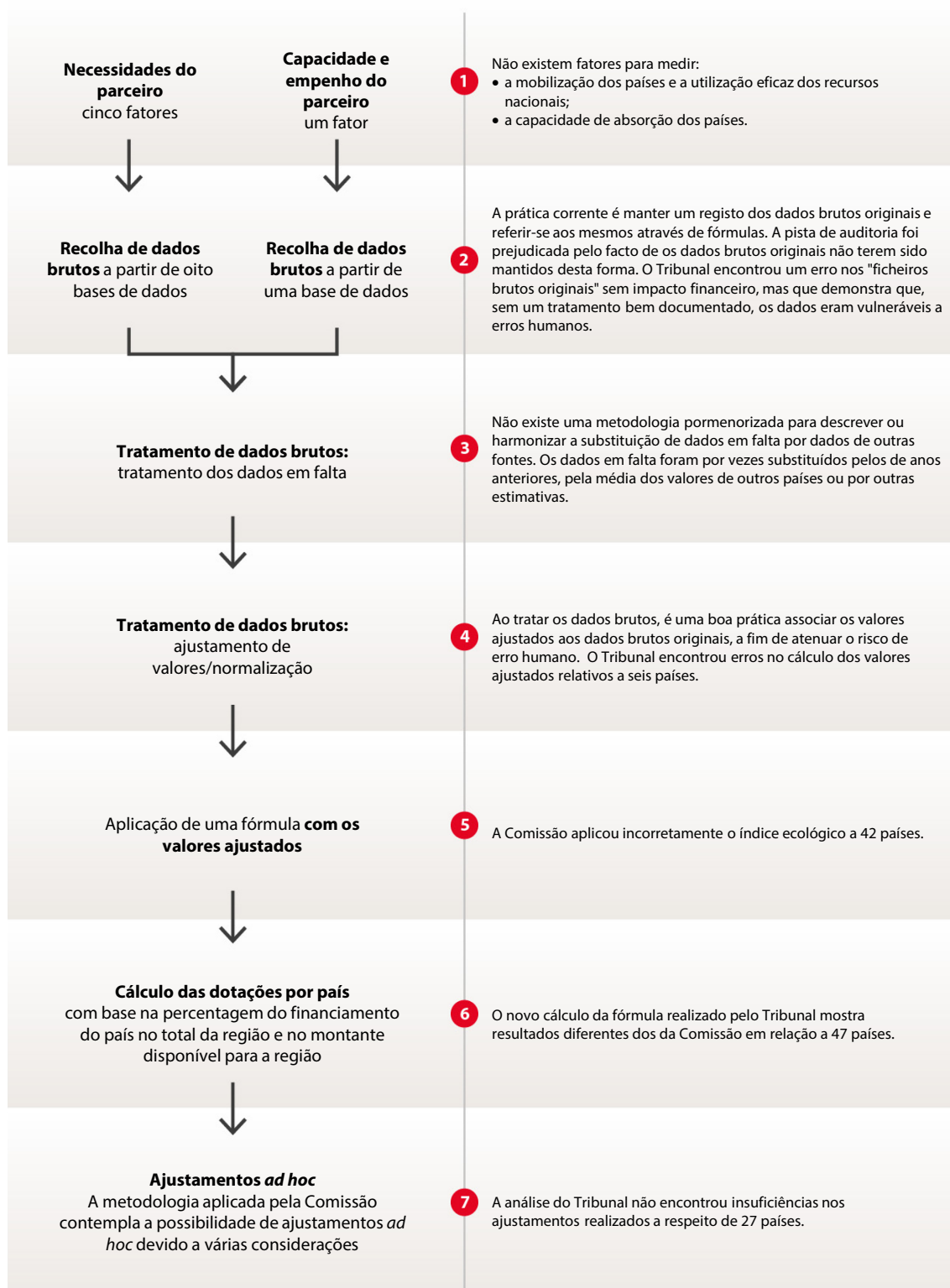
30 Não obstante, a metodologia aplicada não incluía procedimentos normalizados e documentados (ver *figura 7*) para:

- o especificar os indicadores utilizados e o motivo da sua seleção, dado que os métodos de cálculo podem variar (por exemplo, o Banco Mundial utiliza sete métodos diferentes para medir o Rendimento Nacional Bruto *per capita*);
- o especificar as fontes de dados a utilizar e o ano pertinente, de modo a garantir a transparência;
- o manter as informações originais não tratadas (ficheiros de extração) e mostrar de que modo estes dados brutos foram ligados aos dados processados e tratados;
- o substituir os dados em falta;
- o retirar países da fórmula de cálculo, o que afeta as dotações para os restantes países da mesma região.

31 Acresce que a metodologia seguida para as dotações por país não teve em conta dois princípios de programação: i) a mobilização e utilização eficaz dos recursos nacionais; ii) a capacidade de absorção (ver *figura 7*). Esta situação pode suscitar riscos associados à eficácia das despesas nos países parceiros.

32 O Tribunal analisou igualmente a fiabilidade dos dados brutos recolhidos e utilizados pela Comissão. Para o efeito, tratou-os novamente e voltou a aplicar a fórmula utilizando os valores ajustados pela Comissão para todos os países beneficiários. Comparou os seus próprios cálculos com os da Comissão e do SEAE, tendo conseguido, em geral, conciliar os valores que obteve com os resultados destes. Todavia, também detetou deficiências (ver *figura 7*).

Figura 7 – Análise do TCE à metodologia de atribuição da Comissão



Fonte: TCE.

Os PIP favoreceram a flexibilidade, mas foram adotados tardiamente e a sua vasta abrangência pode prejudicar o impacto

33 O Regulamento IVCDI – Europa Global¹⁰ estipula que os PIP nacionais estabelecem os domínios prioritários para financiamento da União. As orientações para a programação deste Instrumento especificam que a cooperação da UE deve concentrar-se em três domínios prioritários (exceto no caso da Vizinhança), que podem ser divididos num máximo de três setores indicativos cada. Ao limitar os domínios de intervenção, a Comissão e o SEAE pretenderam aumentar o impacto do seu financiamento.

34 O Tribunal examinou se a Comissão e o SEAE:

- o analisaram a situação, vulnerabilidades e necessidades dos países parceiros;
- o justificaram bem a sua seleção de domínios e setores prioritários;
- o analisaram o impacto potencial do financiamento da UE;
- o assinalaram o potencial para a utilização de financiamento misto e de garantias;
- o consultaram as partes interessadas pertinentes e coordenaram-se a nível interno e com outros doadores, em especial através de programação conjunta e das iniciativas da Equipa Europa.

A Comissão e o SEAE analisaram as necessidades dos domínios de cooperação em que tencionavam incidir e consultaram a maioria das partes interessadas

A Comissão e o SEAE analisaram a situação e as necessidades dos países

35 A Comissão realizou uma análise dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável por país. Juntamente com o SEAE, também solicitou às delegações da UE que analisassem as prioridades nacionais de desenvolvimento disponíveis, elaborassem avaliações por país e se reunissem com as partes interessadas pertinentes durante os trabalhos preparatórios para a elaboração da programação pós-2020, que tiveram início em fevereiro de 2019.

¹⁰ Regulamento (UE) 2021/947, artigo 14º, nº 2.

36 Nas avaliações por país que elaboraram, as delegações da UE descreveram brevemente a situação dos países, as necessidades dos seus habitantes, as tendências, as principais questões políticas, sociais, económicas e ambientais, os progressos em termos de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, os principais interesses da União e dos Estados-Membros, os objetivos políticos e estratégicos, a resposta que a UE e os Estados-Membros poderiam dar e as consultas realizadas.

37 Em conformidade com o Regulamento IVCDI – Europa Global e as orientações, as delegações da UE realizaram análises preliminares de conflitos em relação aos países em situações de crise, de pós-crise ou de fragilidade e vulnerabilidade. Estas análises abrangeram os principais riscos de segurança, políticos e económicos.

As delegações da UE consultaram a maioria das partes interessadas

38 Todas as delegações da UE incluídas na amostra disponibilizaram uma lista das partes interessadas que consultaram, designadamente daquelas a que apresentaram as prioridades do PIP. Estas consultas envolveram os governos dos países parceiros, representantes dos Estados-Membros, as agências de desenvolvimento destes, organizações das Nações Unidas, outros doadores, instituições financeiras da União e internacionais, um grande número de organizações da sociedade civil e representantes do setor privado. Tiveram lugar na fase inicial da preparação do PIP e incluíram trocas de impressões por escrito e reuniões *online*.

39 A maioria das partes interessadas entrevistadas pelo Tribunal salientou que as consultas foram inclusivas e que estava em curso uma boa cooperação com as delegações da UE. No entanto, algumas partes interessadas nos nove países analisados poderiam ter dado contributos interessantes, mas não foram sempre consultadas. A título de exemplo, a Comissão não consultou os líderes religiosos e as autoridades tradicionais na Guiné, embora a delegação da UE os tenha reconhecido como possíveis motores de mudanças. O próprio PIP reconhece a necessidade de dar apoio ao sistema jurídico por intermédio dos líderes religiosos e tradicionais e de aproveitar o papel das autoridades religiosas na promoção da paz e da segurança.

40 Em geral, os contributos das partes interessadas participantes foram tidos em conta e refletidos na escolha dos domínios prioritários e objetivos de cooperação, o que foi corroborado durante as reuniões do Tribunal com as partes interessadas. Porém, algumas entidades chamaram a atenção para questões difíceis com que se tinham deparado durante as consultas (ver [caixa 2](#)).

Caixa 2

Retorno de informações das partes interessadas sobre o processo de consulta

Os representantes das organizações da sociedade civil entrevistadas na Arménia criticaram a falta de debate sobre os indicadores do PIP, ao contrário do que aconteceu no passado. Estas organizações salientaram a importância da escolha de indicadores relevantes, que são uma ferramenta valiosa para poderem acompanhar os progressos do Governo na realização de reformas.

No Camboja, o Ministério do Ambiente mostrou-se cético quanto à inclusão das energias renováveis no PIP. Outras estruturas governamentais horizontais reconheceram a necessidade de energias renováveis, mas consideraram-nas um objetivo a mais longo prazo, pois a sua prioridade imediata era aumentar a produtividade através da eficiência energética. Por conseguinte, a prioridade a dar a estas energias advinha mais da UE do que do Governo.

41 As consultas centraram-se nas necessidades e prioridades dos países, mas não se discutiram as dotações financeiras do IVCDI – Europa Global com os governos, os doadores ou outras partes interessadas. Discussões sobre os setores potencialmente mais intensivos em termos de recursos ou sobre os domínios em que os fundos da UE poderiam ser mais necessários teriam sido úteis para a dotação financeira e o planeamento de ações governamentais nos países parceiros.

42 Acresce que as consultas realizadas nos países parceiros não abrangeram as prioridades regionais (ver ponto **09**). A Comissão e o SEAE elaboraram os PIP regionais em paralelo com os PIP nacionais e consultaram vários parceiros e partes interessadas, principalmente em Bruxelas. As delegações da UE não foram suficientemente envolvidas no processo e não consultaram os doadores para determinarem as necessidades regionais. É de notar que os doadores que cooperam em vários países de uma determinada região poderiam acrescentar valor no que diz respeito à definição de prioridades regionais (por exemplo, a Alemanha está fortemente envolvida na cooperação regional na Ásia). Além disso, as autoridades nacionais do Senegal observaram a falta de debate sobre as prioridades regionais. A Comissão e o SEAE organizaram quatro reuniões informativas sobre as prioridades do PIP regional relativo à África Subsariana, mas que se limitaram às organizações regionais e à União Africana e não foram alargadas aos representantes nacionais.

As prioridades e os setores selecionados para a cooperação da UE correspondiam às prioridades da Comissão e dos países parceiros

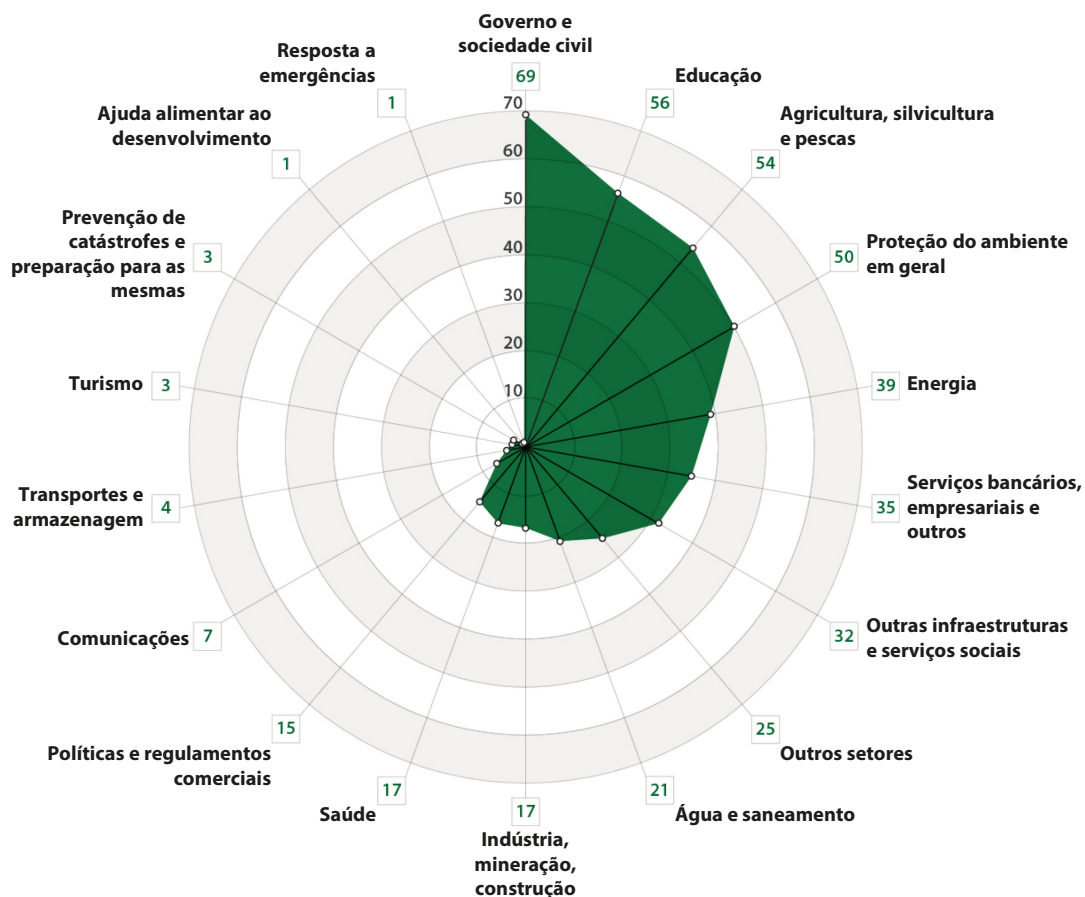
43 Quando da elaboração dos PIP, as delegações da UE, a Comissão e o SEAE coordenaram-se com os Estados-Membros e com outros serviços da Comissão através de reuniões das equipas responsáveis pelos países e de consultas interserviços. De um modo geral, os domínios prioritários e os setores apoiados eram relevantes, respondendo às prioridades de desenvolvimento dos países parceiros. Estavam também bem harmonizados com as prioridades da Comissão para as parcerias internacionais da UE (Pacto Ecológico Europeu, transformação digital e tecnologias de dados, alianças para o crescimento sustentável e empregos dignos, melhor gestão e governação da migração, parcerias em matéria de migração, bem como governação, paz e segurança)¹¹, com clara complementaridade entre diferentes domínios prioritários.

44 A fim de comunicar e coordenar os seus esforços, as partes interessadas no desenvolvimento internacional utilizam a classificação de setores desenvolvida pela Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE) sob a forma de códigos de ajuda ao desenvolvimento (códigos do CAD)¹². As análises dos códigos do CAD disponíveis (ver *figura 8*) revelaram que todos os PIP em causa incidiram na governação, excluindo os relativos ao Botsuana, à Guiana, à Nicarágua, ao Irão, ao Suriname e ao Tajiquistão e um PIP plurinacional. Quase três quartos dos PIP (56 países) incidiram na educação, com destaque para a formação profissional. Os setores associados ao Pacto Ecológico (agricultura, ambiente, silvicultura, pescas e energias verdes) foram, em grande medida, abrangidos pelos PIP. Em comparação, apenas 17 países incidiram na saúde.

¹¹ Parcerias internacionais da UE, [prioridades da Comissão Europeia](#) [em inglês].

¹² Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos, [listas de códigos do CAD](#) [em inglês].

Figura 8 – Frequência da incidência em setores prioritários segundo os códigos do CAD



Fonte: TCE, com base nos PIP nacionais adotados até janeiro de 2022.

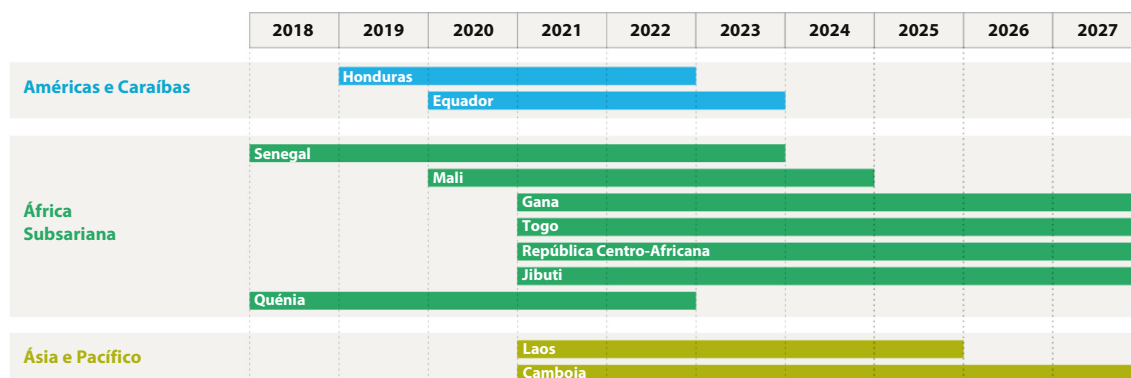
Continua a haver pouca programação conjunta, pois a sua elaboração implica um elevado volume de trabalho

45 Os documentos de programação conjunta dizem respeito à programação plurianual, descrevendo os potenciais setores e objetivos de cooperação entre a UE e os Estados-Membros e os países parceiros. Quando o Colégio de Comissários adota um documento de programação conjunta, este substitui o PIP, como foi o caso em sete países, entre os quais o Camboja, o Laos, o Senegal e o Mali, incluídos na amostra do Tribunal. O Regulamento IVCDI – Europa Global¹³ estabelece que os PIP devem, de preferência, basear-se em estratégias de programação conjunta, uma vez que estas permitem a coerência e a complementaridade com o apoio prestado por outros Estados-Membros da UE. O número de estratégias de programação conjunta continua a ser reduzido: à data da auditoria, estas abrangiam 11 países de um total de 89 (ver [figura 9](#)), em comparação com 17 países no período de programação anterior; outros

¹³ Regulamento (UE) 2021/947, artigo 12º, nº 2, alínea c).

oito documentos de programação conjunta estavam em vias de ser adotados. A programação conjunta ainda não é, portanto, a estratégia mais utilizada.

Figura 9 – Documentos de programação conjunta existentes em janeiro de 2022



Fonte: TCE, com base nos PIP.

46 Este exercício é útil para identificar necessidades e domínios de intervenção ou de interesse para todos os participantes, mas implica um elevado volume de trabalho para as delegações da UE e os Estados-Membros. As agências de desenvolvimento destes referiram o modesto valor acrescentado originado pelo documento em comparação com o tempo despendido. Espera-se que a programação conjunta seja seguida de uma execução também conjunta, que envolve a partilha de recursos e a união de esforços para maximizar o impacto resultante. Porém, cada um dos parceiros europeus tem a sua própria estratégia bilateral ou regional e apenas utiliza os documentos de programação conjunta como referência, especialmente porque estes não são juridicamente vinculativos para os Estados-Membros.

A vasta abrangência das áreas prioritárias selecionadas pode prejudicar o impacto do financiamento da UE

Os domínios prioritários são vastos

47 Como indicado nas orientações, todos os PIP relativos a países não abrangidos pela Política de Vizinhança incluem três grandes domínios prioritários que abrangem uma gama alargada de matérias. Os PIP são, assim, flexíveis e contemplam vastos domínios de cooperação, permitindo a adaptação a acontecimentos imprevistos. Por outro lado, domínios prioritários muito abrangentes podem reduzir a concentração e o impacto potencial do financiamento da UE, algo particularmente significativo se os níveis de financiamento forem reduzidos, como foi o caso dos países asiáticos. A título de exemplo, no Camboja, os domínios prioritários são semelhantes aos do período de 2014-2020, mas o financiamento reduziu-se substancialmente (ver [quadro 3](#)).

Quadro 3 – Dotações do Camboja por setor/domínio prioritário (*milhões de euros*)

QFP 2014-2020			QFP 2021-2027		
Setores	Financiamento para os sete anos	Média anual	Domínios prioritários	Financiamento do PIP 2021-2024	Média anual
Agricultura/gestão dos recursos naturais	144,0	20,6	Crescimento ecológico e empregos dignos (3 setores do CAD)	62,0	15,5
Educação/competências	140,0	20,0	Educação e desenvolvimento de competências (3 setores do CAD)	48,0	12,0
Governança e administração	120,0	17,1	Boa governança (3 setores do CAD)	37,0	9,3

Fonte: TCE, com base no PIP de 2014-2020 e no PIP de 2021-2027.

48 O PIP relativo ao Mali enumera três domínios prioritários: 1) melhoria do funcionamento do Estado; 2) criação de empregos que incentivem a economia; 3) resposta às necessidades humanas essenciais/básicas. Estas prioridades abrangem oficialmente oito setores, mas, uma vez que se trata de domínios vastos, o PIP inclui na verdade muitos outros setores (ver exemplos na [caixa 3](#)).

Caixa 3

Exemplos de definição abrangente de setores no Mali

Um setor intitula-se "Estabilização e regresso do Estado a zonas em situação de fragilidade", abrangendo: necessidades de segurança; polos de segurança para o desenvolvimento; infraestruturas (estradas, água e saneamento, energias renováveis, digitalização); serviços sociais; controlo das fronteiras; gestão da migração e governança.

O setor "Justiça e Estado de direito" inclui também o apoio à propriedade de terras, à cultura, ao património, ao desporto e aos recursos naturais.

49 Dos PIP incluídos na amostra, o relativo à Guiné, com nove setores gerais (energia; agricultura e pescas; proteção do ambiente; saúde; água e saneamento; formação profissional; governança e sociedade civil; conflitos, paz e segurança; migração), era o que exibia maior concentração, pois abrangia setores mais restritos do que os outros PIP. O Tribunal encontrou também um exemplo de boas práticas no

PIP da Namíbia, não incluído na amostra, com um conjunto bem delimitado de prioridades e setores (ver [caixa 4](#)).

Caixa 4

Boa delimitação dos domínios e setores prioritários de cooperação na Namíbia

Domínio prioritário 1: Competências fundamentais¹⁴ – educação

Política de educação e gestão administrativa

Formação de professores

Ensino pré-escolar

Domínio prioritário 2: Crescimento ecológico inclusivo

Abastecimento de água e saneamento

Produção de energia, recursos renováveis

Proteção do ambiente em geral

Domínio prioritário 3: Boa governação e igualdade de género

Legislaturas e partidos políticos

Organizações e instituições de luta contra a corrupção

Fim da violência contra mulheres e raparigas

50 O Regulamento IVCDI – Europa Global não estabelece um limite em termos de domínios prioritários para os países da Vizinhança. Na amostra do Tribunal, cada PIP incluiu cinco. Como exigido por este regulamento¹⁵, os domínios prioritários foram selecionados de entre os que constam dos acordos de parceria e de cooperação. No âmbito da Parceria Oriental¹⁶, foram identificados na comunicação conjunta *Eastern*

¹⁴ Tal como descritas no [PIP da Namíbia](#) [em inglês].

¹⁵ [Regulamento \(UE\) 2021/947](#), artigo 19º.

¹⁶ Política europeia de vizinhança e negociações de alargamento, sítio Web da [Parceria Oriental](#) [em inglês].

Partnership policy beyond 2020, de 18 de março de 2020¹⁷. Estas prioridades abrangem um vasto espectro de cooperação.

As delegações analisaram apenas os setores que apoiaram

51 O Regulamento IVCDI – Europa Global¹⁸ exige que os programas geográficos se baseiem no impacto potencial do financiamento da UE nos países e regiões parceiros. As orientações de programação deste Instrumento não especificam o método a seguir para medir o impacto potencial. As análises das delegações da União abrangeram apenas os setores que acabaram por receber apoio, e a programação não incluiu setores alternativos. As delegações tinham um amplo conhecimento das situações e necessidades dos países parceiros, mas os PIP não demonstraram que os setores selecionados eram aqueles em que os fundos da UE poderiam ter o maior impacto.

52 A única exceção foi o Mali, onde a delegação da UE realizou 15 avaliações setoriais alargadas, que abrangeram as capacidades e o empenho das partes interessadas, o potencial impacto/valor acrescentado da intervenção da União e, quando pertinente, os resultados alcançados graças ao apoio anterior da Comissão. Por exemplo, a avaliação da delegação da UE sobre as reformas do Estado neste país concluiu que intervenção da União tinha grande valor acrescentado na gestão das finanças públicas, pois baseava-se num diálogo de boa qualidade, numa clara relevância e na credibilidade das políticas a executar.

As delegações selecionaram os domínios prioritários sem conhecer o montante do financiamento disponível

53 Os domínios prioritários foram escolhidos sem qualquer conhecimento das dotações finais de cada país, o que dificultou a definição do âmbito e a quantificação dos resultados esperados do programa de sete anos (ou dos quatro anos até à sua revisão). Os PIP também não incluíam qualquer justificação para a repartição financeira entre os diferentes domínios prioritários (por exemplo, a fundamentação das despesas públicas previstas nos domínios apoiados ou informações sobre as futuras contribuições de outros doadores). As delegações da UE explicaram que as dotações financeiras se basearam inicialmente numa reflexão interna sobre os planos de ação anuais previstos e a participação dos doadores nos setores em causa. Contudo, apenas uma minoria de doadores dispunha de facto de um orçamento

¹⁷ SEAE, comunicação conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, *Eastern Partnership policy beyond 2020*, SWD(2020) 56 final, de 18 de março de 2020.

¹⁸ Regulamento (UE) 2021/947, artigo 13º, nº 2, e artigo 19º, nº 2.

plurianual e estava em condições de se comprometer com ações futuras. Quando incluído, o apoio previsto dos doadores era indicativo.

54 Segundo as orientações de programação do IVCDI – Europa Global, os PIP devem também incluir um montante indicativo adicional para o resto do período de sete anos, para efeitos de flexibilidade e de continuidade da apropriação política. As instruções subsequentes da Comissão e do SEAE às delegações da UE exigiram que os PIP incluíssem a dotação financeira respeitante apenas a quatro anos. As dotações por país para os três últimos anos (2025-2027) serão decididas na sequência de uma revisão intercalar da programação. Não obstante, devido ao início tardio das ações, a pertinência desta revisão pode estar em causa (ver ponto **59**).

A adoção tardia do Regulamento IVCDI – Europa Global atrasou a aprovação dos PIP

55 Em 2018, a Comissão Europeia propôs um regulamento ao Parlamento Europeu e ao Conselho¹⁹. Os trabalhos preparatórios para a programação pós-2020 começaram oficialmente em fevereiro de 2019, tendo-se dado início à programação em novembro de 2020 com a distribuição das orientações às delegações da UE (inicialmente prevista para dezembro de 2019). O processo sofreu atrasos devido à necessidade de refletir o impacto socioeconómico da pandemia de COVID-19 e à adoção tardia do Regulamento IVCDI – Europa Global, em junho de 2021, e do ato delegado conexo, em julho do mesmo ano. Subsequentemente, demorou-se cerca de seis meses a adotar os primeiros PIP. A duração de todo o processo, desde os trabalhos preparatórios até à adoção, elevou-se a três anos (ver *anexo I*). À data de conclusão de auditoria, alguns PIP ainda não estavam prontos para adoção.

56 Em relação aos países da Vizinhança, o Regulamento IVCDI – Europa Global exige a adoção de documentos conjuntos (prioridades de parceria, programas de associação ou equivalentes) que estabeleçam a base de programação. A maioria destes documentos conjuntos caducou em 2020, estando a sua renovação atrasada devido à lentidão das negociações.

¹⁹ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional, COM(2018) 460 final.

57 Em comparação, a programação do Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento e do Fundo Europeu de Desenvolvimento para o período de 2014-2020 foram iniciadas em maio de 2012. Os dois primeiros programas indicativos nacionais foram adotados em janeiro de 2014 e, o último, em abril de 2017, mas a maior parte das adoções teve lugar no segundo semestre de 2014. O processo demorou, no total, cerca de dois anos. Quanto ao Instrumento Europeu de Vizinhança, o regulamento de base foi adotado em março de 2014 e a maioria dos programas (os documentos do Quadro Único de Apoio) foram-no no segundo semestre de 2014.

58 A adoção tardia dos PIP influenciou a elaboração dos planos de ação anuais para 2021, que estabelecem as ações a financiar. Até ao final desse ano, tinham sido adotados 98 PIP e 55 planos de ação.

59 Esta execução tardia poderá também ter impacto na revisão intercalar da programação, que se seguirá à avaliação intercalar do Instrumento a concluir até dezembro de 2024²⁰. Durante esta revisão, a Comissão e o SEAE tencionam reavaliar as opções de domínios prioritários dos PIP realizadas durante a programação e propor as dotações por país para 2025-2027. A dotação basear-se-á numa análise obrigatória que tenha em conta o desempenho de cada país relativamente a várias prioridades estratégicas da UE (por exemplo, multilateralismo, combate às desigualdades, migração). Devido ao início tardio das ações, haverá menos elementos disponíveis para a avaliação.

As iniciativas conjuntas exigiram trabalhos adicionais consideráveis e atrasaram a programação

Atribuição de financiamento ao abrigo do Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável Mais

60 O FEDS+ é um novo quadro da UE para apoiar investimentos a executar em parceria com várias instituições financeiras europeias e internacionais. As operações do FEDS+ são financiadas ao abrigo dos PIP de âmbito geográfico (PIP nacionais e regionais), que incluem a prestação de garantias orçamentais e a combinação de subvenções da União com empréstimos ou capital próprio provenientes de financiadores públicos e privados. A Comissão e o SEAE solicitaram às delegações da UE que avaliassem potenciais investimentos a realizar pelo FEDS+ nos países parceiros. No respeitante aos países não abrangidos pela Política de Vizinhança, a Comissão e o

²⁰ Regulamento (UE) 2021/947, artigo 42º, nº 2.

SEAE conceberam metodologias para afetar parte das dotações por país à concessão de garantias ao abrigo do FEDS+.

61 Para os PIP dos países da Ásia e Pacífico, a Comissão e o SEAE solicitaram uma reserva de taxa fixa igual a 15 % da dotação para garantias e a 5 % para financiamento misto. Em relação ao Laos, ao Camboja e ao Vietname, o nível global de financiamento reservado para o FEDS+ foi superior aos valores inicialmente estimados pelas delegações da UE no projeto de PIP (ver exemplo na [caixa 5](#)). Existe, por conseguinte, o risco de os montantes reservados para as garantias do FEDS+ serem superiores à procura real.

Caixa 5

Provisões do FEDS+ na Ásia

- No **Camboja**, há pouco potencial para a prestação de garantias do FEDS+ devido às regras nacionais, que foram concebidas para evitar o sobre-endividamento (as experiências de outros doadores também indicam um interesse reduzido no recurso a garantias).
- No **Laos**, avaliou-se igualmente que o potencial para garantias era reduzido.
- Todavia, no **Vietname**, a estimativa inicial das garantias foi superior aos 15 % exigidos pela Comissão em Bruxelas.

O financiamento misto no âmbito do FEDS+ poderia ser mais explorado, pois outros doadores poderiam utilizá-lo para executar os seus empréstimos.

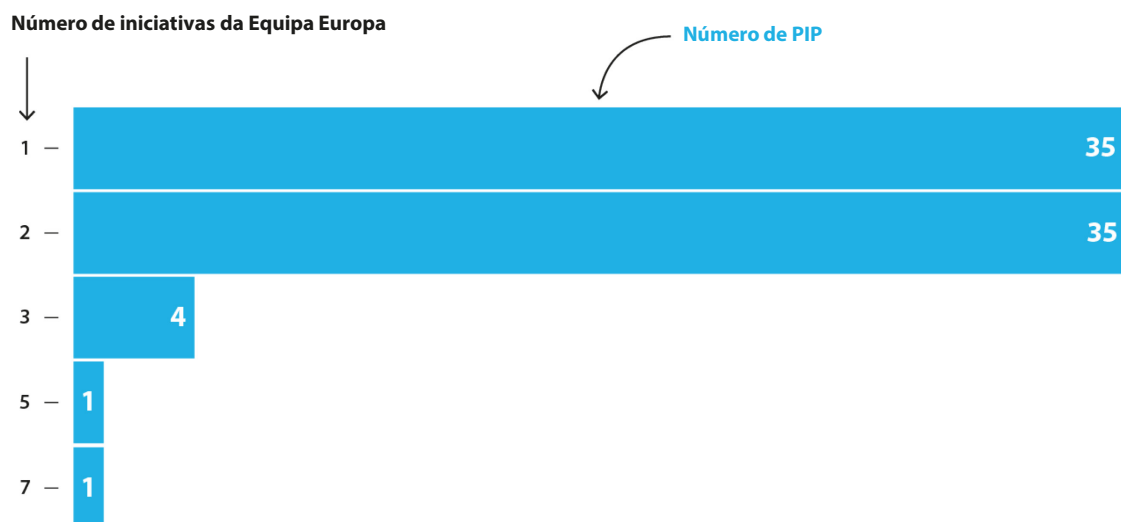
62 A análise das disposições relativas ao FEDS+ exigiu esforços adicionais por parte das delegações da UE. Estas careciam de experiência na utilização do novo instrumento, o que atrasou a elaboração dos PIP. Além disso, estes planos não especificaram a repartição do financiamento do FEDS+ por domínio prioritário e o nível final de utilização destes fundos era incerto até à realização dos convites à apresentação de propostas previstos. Uma vez que o FEDS+ é uma modalidade de execução dos programas geográficos, o Tribunal constatou que a necessidade de incluir esta análise na fase de programação dos PIP era em geral pouco clara.

As iniciativas da Equipa Europa ainda estavam em fase de desenvolvimento durante a programação do IVCDI – Europa Global

63 A Equipa Europa (ver ponto **06**) reúne a UE, os seus Estados-Membros, a sua rede diplomática, as instituições financeiras, incluindo os bancos nacionais de desenvolvimento e as agências de execução, bem como o Banco Europeu de Investimento (BEI) e o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD). Foi criada em abril de 2020 para apoiar os países parceiros da União na luta contra a pandemia de COVID-19. As suas iniciativas reúnem várias ações, atuais e futuras, que são coordenadas em conjunto, com a finalidade de aumentar o impacto e a visibilidade da UE.

64 As orientações de programação do IVCDI – Europa Global permitem designar, no máximo, duas iniciativas da Equipa Europa em cada PIP. Dos 89 PIP nacionais, todos incluíam uma iniciativa da Equipa Europa, menos 13 (Seicheles, Botsuana, Belize, Jamaica, Butão, Irão, Cazaquistão, Quirguistão, Malásia, Maldivas, Tailândia, Tajiquistão e Turquemenistão). Na maioria dos países, as iniciativas serão prosseguidas em dois domínios (ver **figura 10**).

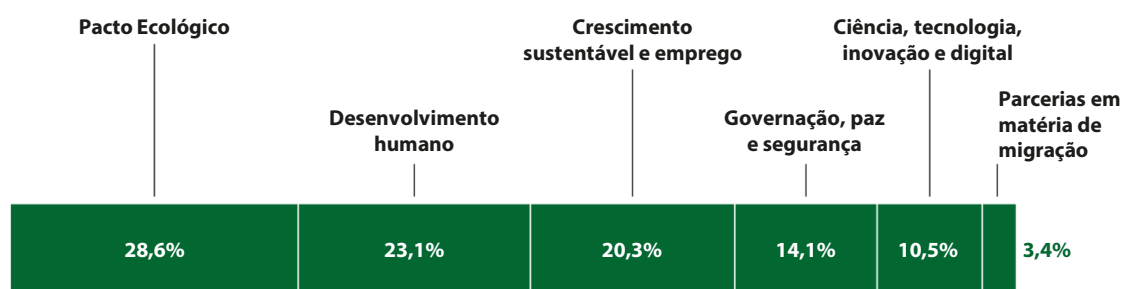
Figura 10 – Número de iniciativas da Equipa Europa por PIP nacional



Fonte: TCE, com base nos PIP adotados até 31 de maio de 2022.

65 A maioria das iniciativas da Equipa Europa incidiu simultaneamente em várias prioridades da UE. O Pacto Ecológico foi o tema mais comum, seguido do desenvolvimento humano e do crescimento sustentável e emprego. O tema menos comum foi o das parcerias em matéria de migração (ver **figura 11**).

Figura 11 – Percentagem das prioridades temáticas nas iniciativas da Equipa Europa por país



Fonte: TCE, com base nos PIP e no rastreador de iniciativas da Equipa Europa, criado pela Comissão, dados extraídos entre 4.2.2022 e 23.2.2022.

66 Em cada iniciativa da Equipa Europa, além da Comissão, participam em média sete outros doadores. Sete iniciativas não especificaram os seus doadores nos PIP.

67 Os PIP indicavam as contribuições da UE para as iniciativas da Equipa Europa, mas não as de cada Estado-Membro. A incerteza quanto ao apoio financeiro dos Estados-Membros contribuiu igualmente para tornar o futuro destas iniciativas pouco claro enquanto esforço coletivo. No PIP relativo à Arménia, a contribuição da União para as mesmas era indicativa e poderia ser reorientada se as ações especificadas não fossem lançadas. Devido a esta incerteza quanto ao apoio futuro, a inclusão das iniciativas da Equipa Europa nos programas por país foi prematura. As entrevistas realizadas nos três países visitados revelaram que, à data da auditoria, estas iniciativas ainda não eram totalmente compreendidas pelos respetivos governos.

As iniciativas emblemáticas nos países da Vizinhança não foram bem compreendidas inicialmente

68 Nos países da Vizinhança, os PIP destinavam-se igualmente a contribuir para iniciativas emblemáticas, isto é, intervenções que visam apoiar a recuperação socioeconómica e reforçar a resiliência dos países²¹. Trata-se de uma combinação de empréstimos concedidos por instituições financeiras, investimentos públicos e privados, bem como subvenções, financiamento misto ou garantias da UE no âmbito do Plano Económico e de Investimento. As iniciativas emblemáticas foram identificadas conjuntamente pelos governos dos países parceiros, pela Comissão e pelas delegações da União.

²¹ Documento de trabalho conjunto dos serviços da Comissão e do SEAE, *Recovery, resilience and reform: post-2020 Eastern Partnership priorities*, 2 de julho de 2021.

69 As iniciativas emblemáticas foram uma nova estratégia, não sendo mencionadas no Regulamento IVCDI – Europa Global nem nas orientações conexas. Consequentemente, as delegações da UE tiveram pouco tempo para as conceber. Estas iniciativas deveriam ser financiadas ao abrigo do FEDS+ e, quando pertinente, através de dotações bilaterais/regionais. As delegações da União solicitaram mais orientações da Comissão sobre as modalidades de execução e as dotações (financiamento misto, prestação de garantias orçamentais, etc.), assim como sobre a fonte de financiamento (PIP regional ou nacional). Até à data, não foi atribuída qualquer dotação orçamental a estas iniciativas emblemáticas. Os PIP analisados apenas referiam estimativas preliminares dos montantes, calculadas pelas delegações da UE em cooperação com os bancos e a Comissão.

70 Os PIP especificaram as iniciativas emblemáticas a implementar nos diferentes domínios prioritários. O Tribunal constatou que, na Arménia, esta situação criou alguns mal-entendidos no início: o Governo do país não recebeu inicialmente informações claras sobre o financiamento das iniciativas emblemáticas, designadamente sobre a proporção do financiamento que poderia esperar sob a forma de subvenções, garantias e empréstimos.

Os PIP não dispunham de indicadores comuns suficientes para medir os progressos ao nível do Instrumento

71 O Regulamento IVCDI – Europa Global estipula que a Comissão "deverá assegurar a existência de mecanismos de acompanhamento e avaliação claros a fim de garantir uma responsabilização e transparência efetivas na execução do orçamento da União e a fim de assegurar uma avaliação eficaz dos progressos realizados na consecução dos objetivos do Instrumento"²². O Tribunal examinou se os indicadores estabelecidos pela Comissão permitiam medir com exatidão a concretização dos objetivos específicos e dos resultados esperados dos nove PIP incluídos na amostra.

²² Regulamento (UE) 2021/947, considerando 18.

Os indicadores dos PIP selecionados não medirão necessariamente as concretizações reais

Nem todos os indicadores dos PIP têm bases de referência ou metas adequadas

72 Em conformidade com o Regulamento IVCDI – Europa Global²³, os PIP devem incluir indicadores de desempenho pertinentes para o acompanhamento dos objetivos específicos e dos resultados esperados dos domínios e setores de intervenção prioritários. Na amostra do Tribunal, quase 15 % dos indicadores diziam respeito unicamente ao acompanhamento da contribuição direta da UE (por exemplo, o número de novos beneficiários com acesso a serviços de aconselhamento empresarial com apoio da União). Os restantes 85 % respeitavam ao acompanhamento dos progressos globais dos países nos domínios em que a UE era um dos contribuintes. Estes indicadores baseiam-se em fontes de informação nacionais e foram acordados com as autoridades competentes dos países.

73 A maioria dos cerca de 700 indicadores incluídos na amostra eram específicos. No entanto, mais de 20 % não tinham base de referência ou tinham uma base de referência pouco clara, e 24 % não tinham metas ou tinham metas pouco claras, o que dificultou a medição do desempenho (ver [caixa 6](#)).

²³ Regulamento (UE) 2021/947, artigo 12º, nº 3.

Caixa 6

Exemplos de falta de fontes de provas, bases de referência ou metas claras

- No **Senegal**, a meta do indicador "proporção de remessas da diáspora orientadas para investimentos produtivos e socioeconómicos" foi fixada em 14 %, mas a delegação da UE reconheceu que a ausência de provas significava que este indicador não podia ser medido objetivamente.
- Na **Guiné**, uma das bases de referência indicadas no PIP era uma taxa de contratação de 56 % após a formação profissional. Porém, esta estatística não aparece na fonte referida no PIP.
- No **Mali**, seis metas referem-se a um "aumento", sem especificar a medida do aumento nem a base de referência.
- Na **Ucrânia**, 16 metas referem-se também a um "aumento", enquanto sete não têm base de referência ou têm uma base de referência pouco clara. Oito indicadores do PIP nacional exigem uma "diminuição", sem especificar em que medida, e três deles não têm base de referência. Sem metas claras, é impossível avaliar o nível de ambição.

74 As delegações da UE não conseguiram apresentar provas subjacentes às fontes de todas as bases de referência e metas. Por exemplo, no Mali, os consultores que definiram os indicadores tinham sido substituídos e nem o novo pessoal nem a delegação da UE conseguiram disponibilizar os documentos de trabalho (as fontes utilizadas). O PIP relativo à Arménia não mencionava as fontes dos indicadores, e tanto o PIP relativo ao Azerbaijão como o relativo à Ucrânia referiam-se a "relatórios governamentais", sem especificar quais. Consequentemente, a comunicação de informações sobre estes indicadores e o acompanhamento dos mesmos serão postos em causa pela falta ou dificuldade de obtenção de provas, bem como pela utilização de dados incorretos.

75 O Tribunal também encontrou exemplos de indicadores pouco claros que deixam incertezas sobre exatamente o que será medido (ver [caixa 7](#)).

Caixa 7

Exemplos de indicadores pouco claros

- O indicador 2.13 do *Global Europe Results Framework* (GERF – quadro de resultados Europa Global) refere-se ao "número de empregos verdes". Contudo, à data de conclusão dos trabalhos de auditoria, não existia uma metodologia que explicasse que postos de trabalho seriam considerados "verdes".
- No **Mali**, o indicador do PIP "taxa de perda de bens agrícolas pós-produção" não especifica as culturas que têm informações disponíveis e que, por isso, serão medidas.

Existe o risco de os indicadores dos PIP não serem utilizados durante o acompanhamento

76 Embora as orientações do IVCDI – Europa Global exigissem a inclusão de indicadores com metas e bases de referência quantificadas no PIP, a Comissão explicou que não estava previsto o acompanhamento desses indicadores nem a comunicação de informações sobre os mesmos. Nem a Comissão nem as delegações da UE acompanharam as metas do Quadro Único de Apoio dos PIP nacionais relativas ao anterior QFP (2014-2020).

77 Segundo a Comissão, o acompanhamento será realizado ao nível das intervenções, o que significa que apenas vai abranger as ações. Embora as delegações da UE fossem livres de definir os indicadores de ações, poderiam também utilizar os indicadores dos PIP. O Tribunal examinou os indicadores dos documentos relativos às ações de 2021 adotados no Senegal e no Mali, incluindo um associado a uma ação em prol da juventude no Senegal, outro a uma ação de "regresso do Estado" no Mali, bem como documentos relativos a ações de desenvolvimento rural e de resiliência em ambos os países. Constatou que os documentos relativos a estas ações incluíam indicadores diferentes dos especificados nos PIP e que, por conseguinte, existe o risco de os indicadores destes programas não serem utilizados durante o acompanhamento.

O quadro comum de resultados da Comissão ainda não foi adequadamente transposto para os PIP

78 De acordo com as orientações de programação do IVCDCl – Europa Global, os PIP não devem incluir demasiados indicadores, mas a Comissão nunca definiu o que significa "demasiados". O Tribunal constatou que a complexidade do acompanhamento e as suas exigências em termos de recursos, bem como a fragmentação da informação sobre o desempenho, aumentam com o número de indicadores. Devido à indefinição sobre o número adequado de indicadores a incluir nos PIP, o Tribunal constatou uma enorme diversidade nas estratégias utilizadas pelas delegações da UE, com o número de indicadores a variar entre 0 e 152. Em especial, sete PIP de pequena dimensão (Indonésia, Turquemenistão, Tailândia, Costa Rica, Cazaquistão, Seicheles e Malásia) não incluíam indicadores e apenas abrangiam assistência técnica. Em média, os restantes 78 PIP incluíam, cada um, 41 indicadores, pertencendo o número mais elevado aos três países da Vizinhança (Arménia, Azerbaijão, Ucrânia), com mais de 100 indicadores cada; o PIP do Azerbaijão, por exemplo, tinha 152 indicadores.

79 As orientações de programação do IVCDCl – Europa Global recomendavam definir os indicadores dos PIP com base no quadro da UE para a cooperação internacional e o desenvolvimento baseado em resultados. Em 12 de janeiro de 2021, a DG INTPA enviou às delegações da UE uma lista de indicadores deste quadro a utilizar nos PIP. Em 26 de outubro desse ano, atualizou-a e partilhou-a como conjunto de indicadores do GEF²⁴, incluindo 71 indicadores comuns que permitiam acompanhar o desempenho global do IVCDCl – Europa Global e o cumprimento dos objetivos financeiros estabelecidos no regulamento conexo. Nessa altura, os projetos de PIP já estavam em fase de finalização.

80 A Comissão analisou os indicadores de todos os PIP e recomendou o aumento do número de indicadores do GEF, reduzindo simultaneamente o número global de indicadores. As delegações da UE não tinham obrigação de seguir estas sugestões (ver [caixa 8](#)). A DG INTPA explicou que a agregação não se basearia nos indicadores dos PIP e que seria antes realizada ao nível da intervenção.

²⁴ Documento de trabalho dos serviços da Comissão, *Launching the Global Europe Performance Monitoring System containing a Revised Global Europe Results Framework*, 25 de janeiro de 2022.

Caixa 8

A inconsistência de unidades ou formulações em indicadores comuns tornarão a agregação automática mais complicada

O indicador do GEF 1.11 refere-se à taxa de desemprego. Todavia, o PIP relativo ao Tajiquistão refere-se à "taxa de desemprego dos jovens", enquanto o relativo ao Irão se refere à "taxa de desemprego da população-alvo (comunidades residentes/de acolhimento e pessoas deslocadas) em comparação com a média nacional".

O indicador do GEF 2.2, "áreas de ecossistemas agrícolas e pastorais onde foram introduzidas práticas de gestão sustentável com o apoio da UE", deve ser medido em hectares. No Azerbaijão, a base de referência era zero e a meta era um, sem que o PIP indicasse quais as unidades medidas.

Os indicadores do GEF 2.8 e 2.9 são igualmente problemáticos, pois os PIP utilizaram hectares, quilómetros quadrados e percentagens.

81 Apenas será possível agregar os resultados ao nível do IVCDI – Europa Global se existirem indicadores comuns tanto no PIP como nas ações executadas. A designação de indicadores do GEF nos PIP serviria de orientação para a subsequente seleção de indicadores comuns ao nível da ação. No entanto, o PIP relativo ao Senegal incluía três indicadores do GEF (2.13, 2.14, 2.20), enquanto o documento da ação em prol da juventude incluía dois, ligeiramente diferentes (1.12 e 2.20).

82 Cada PIP incluiu pelo menos um indicador do GEF, sendo a média de oito. O indicador mais comum (GEF 2.1, "número de pequenos agricultores abrangidos por intervenções apoiadas pela UE destinadas a aumentar a produção sustentável, o acesso aos mercados e/ou a segurança das terras") foi utilizado em 37 PIP, ao passo que sete indicadores foram utilizados apenas uma vez e 10 indicadores de impacto não foram utilizados de todo (ver [anexo II](#)). Esta situação reduzirá consideravelmente as possibilidades de agregação de resultados ao nível do Instrumento.

83 O [anexo II](#) mostra que a maioria dos indicadores do GEF são indicadores de realizações, sendo menos comum a utilização de indicadores de impacto que meçam o desenvolvimento do país.

Conclusões e recomendações

84 De um modo geral, o Tribunal constatou que a Comissão e o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) conceberam programas indicativos plurianuais (PIP) geográficos abrangentes que incidem numa vasta gama de necessidades dos países parceiros e de prioridades da União Europeia (UE). Porém, detetou deficiências nas metodologias utilizadas para a atribuição de financiamento aos países parceiros e na criação do quadro de acompanhamento.

85 Embora a Comissão e o SEAE tivessem fundido o financiamento num único instrumento, seguiram duas estratégias diferentes para a atribuição de fundos aos países abrangidos e não abrangidos pela Política de Vizinhança. Em relação aos primeiros, não calcularam as dotações de forma normalizada, comparável, transparente e de modo a facilitar a constituição da pista de auditoria, com base nos critérios de atribuição do Regulamento relativo ao Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional – Europa Global (IVDCI – Europa Global). Por conseguinte, o Tribunal não pôde confirmar se foram bem atribuídas. Em relação aos segundos, em contrapartida, as dotações foram calculadas de forma mais normalizada, comparável e transparente, aproveitando uma fórmula que refletia os princípios de programação geográfica do referido regulamento. Contudo, o Tribunal constatou deficiências na aplicação da fórmula (ver pontos [18 a 32](#) e [figura 7](#)).

Recomendação 1 – Melhorar a metodologia de atribuição de financiamento aos países da Vizinhança, tornando-a normalizada, comparável e transparente

A Comissão e o SEAE devem, no âmbito das suas competências, converter os critérios de atribuição em fatores mensuráveis, de modo a atribuir o financiamento aos países da Vizinhança de forma normalizada, comparável e transparente.

Prazo de execução: a tempo da elaboração da próxima programação

Recomendação 2 – Documentar melhor e aplicar rigorosamente a metodologia de atribuição das dotações aos países não abrangidos pela Política de Vizinhança

A Comissão e o SEAE devem normalizar todas as etapas do método quantitativo, descrevê-las num único documento e aplicar rigorosamente este método. Nesse documento deverá figurar:

- o uma descrição dos fatores e indicadores utilizados, o motivo da sua seleção e fontes de dados precisas;
- o o procedimento para retirar países da fórmula de cálculo;
- o a descrição passo a passo do processo, designadamente o armazenamento dos dados brutos não tratados, as fórmulas aplicadas em cada fase e o estabelecimento da pista de auditoria;
- o um procedimento formal e coerente para substituir pontos de dados em falta e tratar exceções.

Prazo de execução: a tempo da elaboração da próxima programação

86 A Comissão e o SEAE analisaram a situação e as necessidades dos países parceiros, designadamente os principais aspetos políticos, económicos, sociais e ambientais. Nos casos pertinentes, as delegações da UE realizaram avaliações de conflitos. Os domínios de cooperação e setores conexos prioritários selecionados incidiam nas necessidades dos países, e as prioridades da União foram discutidas com um vasto leque de partes interessadas.

87 Os domínios prioritários selecionados eram vastos, o que confere flexibilidade para adaptação a acontecimentos imprevistos, mas pode limitar a incidência do financiamento da UE. Embora o Regulamento IVCDI – Europa Global exija que os programas geográficos se baseiem no impacto potencial, os PIP não demonstraram que os setores de intervenção selecionados eram aqueles em que o financiamento da União poderia obter um impacto elevado. Não foi feita uma comparação dos possíveis setores de intervenção, o que teria permitido à Comissão e ao SEAE fazer tal demonstração e justificar a distribuição de fundos entre os domínios prioritários. Além disso, as delegações da UE não analisaram as despesas públicas previstas nos setores e os PIP incluíam parcialmente as contribuições indicativas previstas de outros doadores (ver pontos [33](#) a [54](#)).

Recomendação 3 – Clarificar a metodologia para avaliar o impacto do apoio da UE

Nas suas orientações, a Comissão e o SEAE devem clarificar a metodologia de avaliação, de modo a que os setores de intervenção da UE sejam aqueles em que o impacto é elevado.

Prazo de execução: a tempo da elaboração da próxima programação

88 Desde a fase preparatória até à adoção dos PIP, todo o processo demorou três anos, o que se deveu a vários fatores, em especial a necessidade de refletir o impacto socioeconómico da pandemia de COVID-19 e a adoção tardia do Regulamento IVCDCl – Europa Global (apenas em junho de 2021) e do ato delegado conexo (em julho do mesmo ano). Subsequentemente, demorou-se cerca de seis meses a adotar a maioria dos PIP. Este processo fez com que as ações do IVCDCl – Europa Global se tenham iniciado tardiamente.

89 As delegações da UE analisaram a proposta de utilização do novo Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável Mais, o que lhes exigiu esforços consideráveis durante a elaboração dos PIP e atrasou este processo. O nível de utilização final destes fundos é incerto. O Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável Mais, as iniciativas da Equipa Europa e as iniciativas emblemáticas são modalidades de execução, não sendo clara a necessidade de as incluir nos PIP (ver pontos [55](#) a [70](#)).

Recomendação 4 – Concentrar o âmbito da programação

A Comissão e o SEAE devem centrar a programação nos elementos obrigatórios dos PIP, adiando para a fase de execução os elementos não obrigatórios.

Prazo de execução: a tempo da elaboração da próxima programação

90 Os PIP incluem um grande número de indicadores cuja comunicação não é obrigatória. A grande maioria dos indicadores incluídos na amostra do Tribunal eram específicos, mas a existência de bases de referência e metas pouco claras criará dificuldades no acompanhamento dos progressos de mais de 20 % deles. A utilização incoerente dos indicadores comuns do quadro de resultados Europa Global reduzirá as possibilidades de agregação de resultados ao nível do Instrumento (ver pontos [71](#) a [83](#)).

Recomendação 5 – Simplificar e assegurar a utilização coerente dos indicadores dos PIP

Para facilitar a agregação dos dados dos indicadores, a Comissão e o SEAE devem assegurar que:

- os indicadores do quadro de resultados Europa Global são integrados e utilizados nos PIP de forma coerente e sistemática;
- os indicadores dos PIP e dos planos de ação e programas anuais são coerentes entre si;
- existem definições, bases de referência e metas claras para cada indicador.

Prazo de execução: a tempo da elaboração da próxima programação

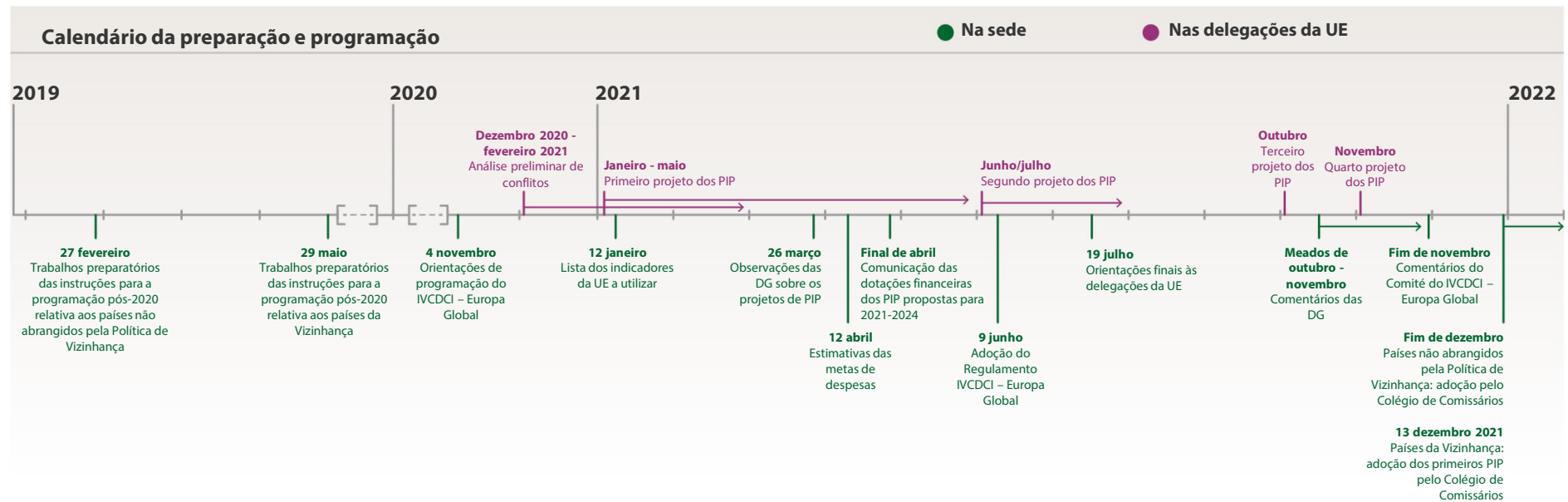
O presente relatório foi adotado pela Câmara III, presidida por Bettina Jakobsen, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 25 de abril de 2023.

Pelo Tribunal de Contas

Tony Murphy
Presidente

Anexos

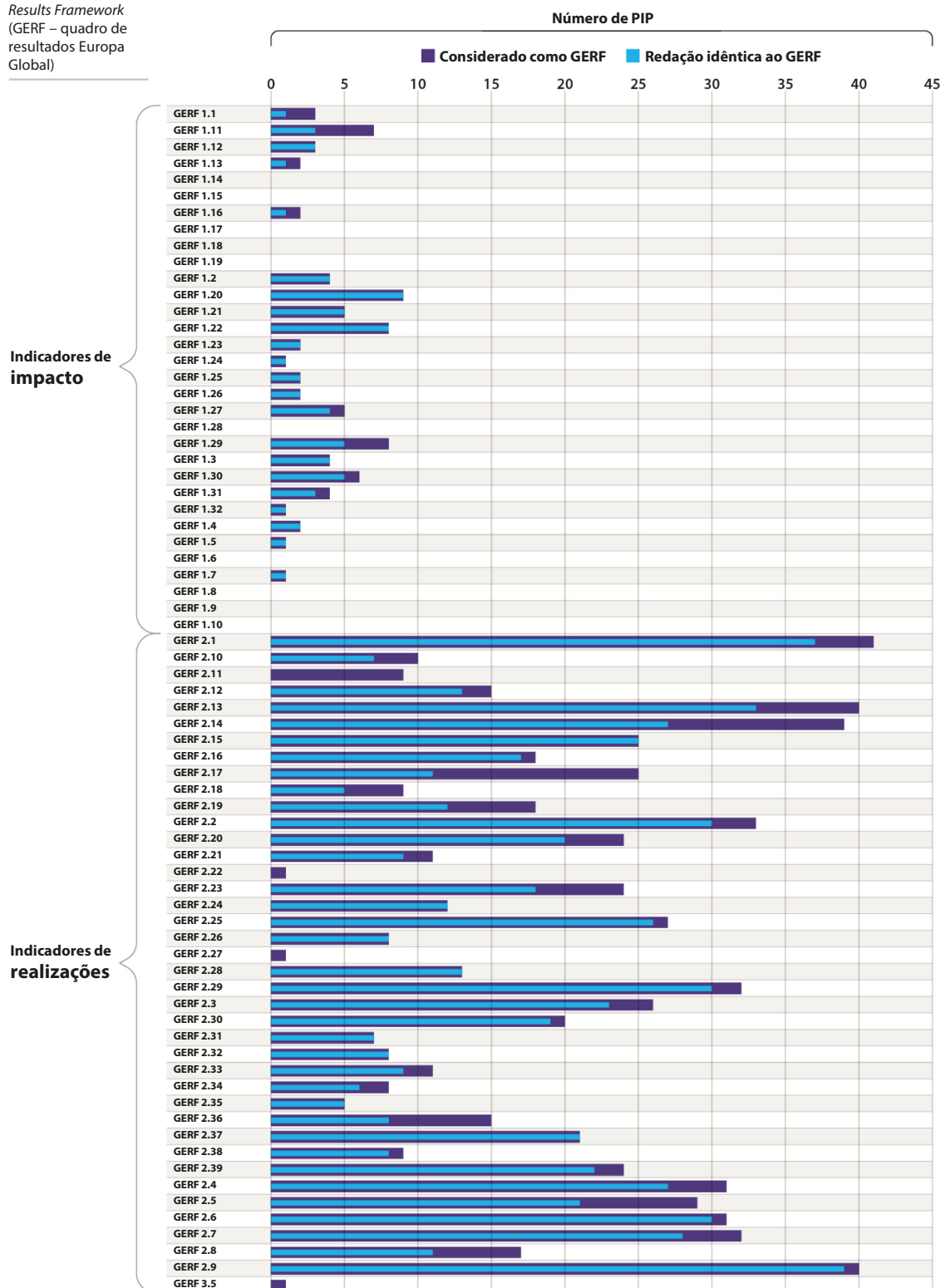
Anexo I – Calendário da preparação e programação



Fonte: TCE.

Anexo II – Frequência dos indicadores do GERF

GERF: Global Europe Results Framework (GERF – quadro de resultados Europa Global)



Fonte: TCE, com base nos PIP.

Siglas, acrónimos e designações abreviadas

CAD: Comité de Ajuda ao Desenvolvimento

DG INTPA: Direção-Geral das Parcerias Internacionais

DG NEAR: Direção-Geral da Política de Vizinhança e das Negociações de Alargamento

FEDS+: Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável Mais

FPI: Serviço dos Instrumentos de Política Externa

GERF: *Global Europe Results Framework* (GERF – quadro de resultados Europa Global)

IVDCI – Europa Global: Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional – Europa Global

PIP: programa indicativo plurianual

QFP: quadro financeiro plurianual

SEAE: Serviço Europeu para a Ação Externa

Glossário

Erasmus+: programa da UE para apoiar o ensino, a formação, a juventude e o desporto.

Financiamento misto: prática de combinar subvenções da UE com empréstimos ou capital próprio provenientes de financiadores públicos e privados.

Respostas da Comissão e do Serviço Europeu para a Ação Externa

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2023-14>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2023-14>

Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do TCE apresentam os resultados das suas auditorias às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos ao desempenho ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, a evolução futura e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria III – Ações externas, segurança e justiça, presidida pelo Membro do TCE Bettina Jakobsen. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Hannu Takkula, com a colaboração de Turo Hentilä, chefe de gabinete, e Nita Tennilä, assessora de gabinete; Alejandro Ballester Gallardo, responsável principal; Pietro Puricella, responsável principal; Piotr Zych, responsável de tarefa; Aurelia Petliza e Agnieszka Świąch, auditoras. Laura McMillan e Zoe Dennis prestaram assistência linguística.



Da esquerda para a direita: Turo Hentilä, Pietro Puricella, Piotr Zych, Nita Tennilä e Hannu Takkula.

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2023

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) encontra-se estabelecida na [Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu](#) relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE que é propriedade da UE está coberto pela licença [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Por conseguinte, regra geral, é autorizada a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as eventuais alterações. Esta reutilização do conteúdo do TCE não pode distorcer o significado ou a mensagem originais. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário obter uma autorização adicional se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros.

Se for obtida uma autorização, esta anula e substitui a autorização geral acima referida e deve indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário pedir autorização diretamente aos titulares dos direitos de autor.

O *software* ou os documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, nomeadamente patentes, marcas, desenhos e modelos registados, logótipos e nomes, estão excluídos da política de reutilização do TCE.

O conjunto de sítios Web institucionais da União Europeia, no domínio europa.eu, disponibiliza ligações a sítios de terceiros. Uma vez que o TCE não controla esses sítios, recomenda que se consultem as respetivas políticas em matéria de proteção da privacidade e direitos de autor.

Utilização do logótipo do TCE

O logótipo do TCE não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

HTML	ISBN 978-92-849-0212-5	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/39228	QJ-AB-23-014-PT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-0198-2	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/063	QJ-AB-23-014-PT-N

A programação é o processo através do qual a União Europeia (UE) define as suas prioridades em matéria de cooperação internacional. A auditoria do Tribunal avaliou se a Comissão e o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) realizaram uma programação adequada para o recém-criado Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional – Europa Global. O Tribunal concluiu que os programas geográficos foram concebidos de forma abrangente, incidindo numa vasta gama de necessidades dos países parceiros e de prioridades da União, mas que existiam deficiências nas metodologias utilizadas para a atribuição de financiamento aos países parceiros e na criação do quadro de acompanhamento. O Tribunal recomenda que a Comissão e o SEAE devem: melhorar a metodologia para atribuir financiamento e avaliar o impacto do apoio da UE; concentrar o âmbito da programação; simplificar os indicadores dos programas indicativos plurianuais e utilizá-los de forma coerente.

Relatório Especial do TCE apresentado nos termos do artigo 287º, nº 4, segundo parágrafo, do TFUE



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações
da União Europeia

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors