

Ajuda ao comércio da UE a favor de países menos desenvolvidos

Está a ser dada resposta às necessidades, mas o financiamento da UE não está no bom caminho para cumprir o objetivo para 2030



Índice

Pontos

01-18 | Principais mensagens

01-08 | Importância deste tema

09-18 | Constatações e recomendações

19-81 | Observações do Tribunal em pormenor

19-39 | O quadro estratégico da UE foi atualizado de modo a centrar-se nas necessidades de ajuda ao comércio dos países menos desenvolvidos, mas não foi traduzido num plano de ação

21-24 | A atualização de 2017 da estratégia da UE em matéria de ajuda ao comércio apelou a uma maior ênfase nos países menos desenvolvidos.

25-28 | A atualização da estratégia de 2017 não foi seguida de nenhum plano de ação com metas intermédias para o financiamento dos Estados-Membros ou da UE.

29-32 | A ajuda ao comércio é um conceito demasiado amplo para orientar a programação das delegações da UE e dos parceiros de execução

33-36 | As avaliações específicas das necessidades de ajuda ao comércio foram anteriormente efetuadas no âmbito do Quadro Integrado Reforçado, mas foram, na sua maioria, interrompidas

37-39 | A Comissão não dispõe de ajuda específica para as avaliações das necessidades comerciais, mas as delegações da UE identificam domínios prioritários

40-64 | A ajuda ao comércio da UE está a ser prestada de acordo com as necessidades, mas fica muito aquém do objetivo de financiamento

- 41-53 | A meta de financiamento para os países menos desenvolvidos está longe de ser alcançada, sem uma análise pormenorizada que permita a adoção de medidas corretivas
- 54-58 | A ajuda ao comércio da UE para os países menos desenvolvidos abrange uma série de categorias e setores relevantes, mas a sustentabilidade económica dos projetos nem sempre é assegurada.
- 59-64 | A coordenação das delegações da UE é, em geral, boa, mas perdeu-se a oportunidade de reforçar a coordenação com os Estados-Membros e as delegações regionais da UE

65-81 | A monitorização e a comunicação pela Comissão dos resultados e impactos da ajuda ao comércio da UE melhoraram, mas não são abrangentes

- 66-69 | A Comissão publica, desde 2017, um relatório anual específico sobre os progressos da ajuda ao comércio da UE
- 70-77 | A monitorização e a comunicação da Comissão sobre a ajuda ao comércio da UE não são exaustivas
- 78-81 | Medição muito limitada do impacto nas trocas comerciais do apoio da ajuda ao comércio da UE

Anexos

Anexo I – Sobre a auditoria

Siglas e acrónimos

Glossário

Respostas da Comissão e do Serviço Europeu para a Ação Externa

Cronologia

Equipa de auditoria

01

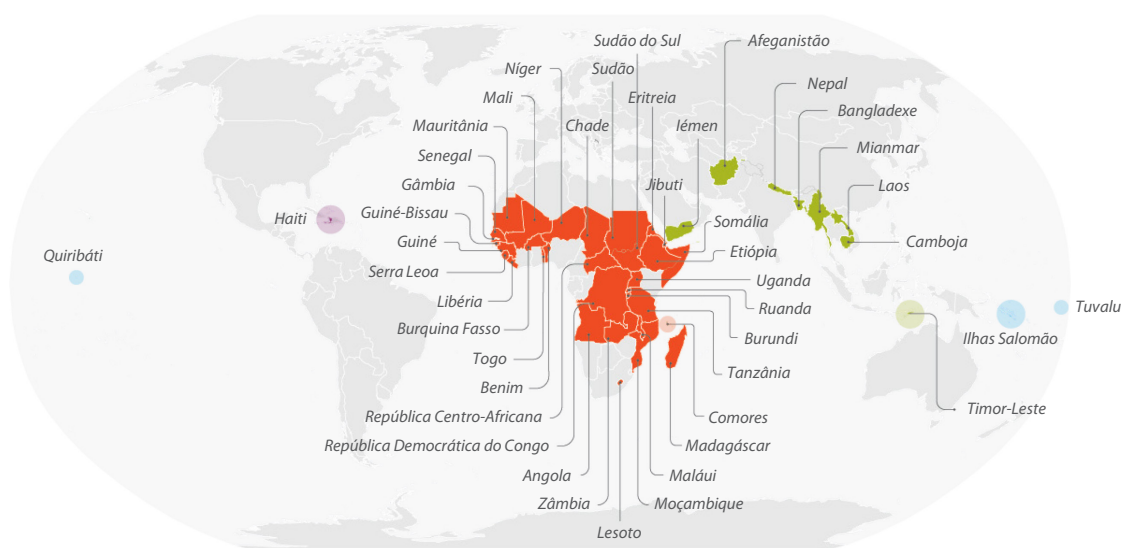
Principais mensagens

Importância deste tema

- 01** Nos países em desenvolvimento, o comércio, e especialmente o comércio transfronteiriço, é importante para o crescimento que pode tirar milhões de pessoas da pobreza. No entanto, estes países, e em particular os países menos desenvolvidos (PMD), têm de enfrentar desafios significativos que afetam a sua capacidade de beneficiar do comércio regional e mundial.
- 02** Os PMD não são um grupo homogêneo e, embora alguns possam ter coisas em comum, a sua situação e condições variam significativamente. Alguns são politicamente frágeis ou afetados por conflitos, não têm acesso ao mar ou têm baixas capacidades de produção. Ainda há os que dão prioridade à produção agrícola a fim de alcançar a segurança alimentar, enquanto outros procuram diversificar a produção para desenvolver as exportações.

03 A categoria dos PMD foi criada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1971¹, como reconhecimento pela comunidade internacional da necessidade de medidas de apoio especiais para os ajudar. Os PMD têm acesso exclusivo a certas [medidas de apoio internacional](#), nomeadamente nos domínios da ajuda ao desenvolvimento e do comércio. A ONU define os PMD como países com baixos níveis de rendimento e que enfrentam graves impedimentos estruturais ao desenvolvimento sustentável. Existem, atualmente, 44 países classificados como países menos desenvolvidos². Encontram-se sobretudo em África (32 países), com um número menor na Ásia (8), no Pacífico (3) e nas Caraíbas (1) (ver [figura 1](#)).

Figura 1 | Mapa dos 44 países menos desenvolvidos (em 19 de dezembro de 2024)



Fonte: TCE, com base em dados do Comité das Nações Unidas para a Política de Desenvolvimento.

04 A iniciativa Aid for Trade (Aft) foi lançada na Conferência Ministerial de Hong Kong da Organização Mundial do Comércio (OMC) em dezembro de 2005 e destina-se a ajudar os países em desenvolvimento, em especial os menos desenvolvidos, a desenvolver as capacidades comerciais e as infraestruturas de que necessitam para beneficiar da abertura do comércio. Faz parte da ajuda pública ao desenvolvimento (APD) global, com subvenções e empréstimos em condições preferenciais destinados a programas e projetos relacionados com o comércio³.

¹ Resolução 2768 (XXVI) das Nações Unidas, de 18 de novembro de 1971.

² "List of least developed countries (as of 19.12.2024)", ONU.

³ "Aid for trade fact sheet", OMC.

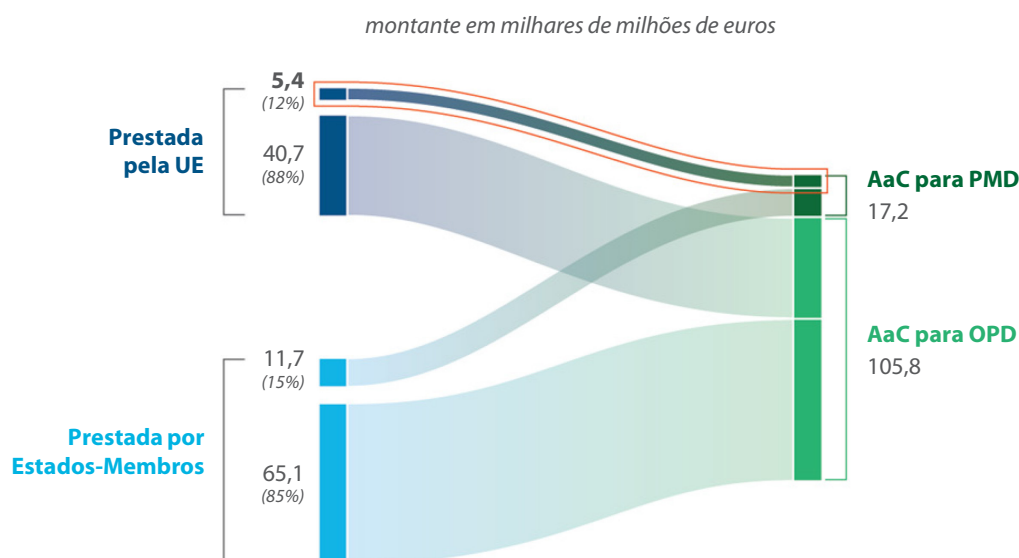
05 Uma vez que o comércio em si é uma atividade ampla e complexa, a OMC reconhece que a ajuda ao comércio (AaC) também é ampla e difícil de definir⁴, abrangendo uma vasta gama de domínios:

- reforço da capacidade produtiva (incluindo todo o apoio à agricultura, silvicultura, pesca, indústria, recursos minerais e minas, banca e turismo) — investimento em indústrias e setores para que os países possam diversificar as exportações e tirar partido das vantagens comparativas;
- infraestruturas económicas — construção de estradas, portos, caminhos de ferro, instalações de energia e telecomunicações que ligam os mercados nacionais, regionais e mundiais;
- política e regulamentação comerciais, bem como ajustamentos relacionados com o comércio — ajudar os países a desenvolver estratégias comerciais, negociar de forma mais eficaz e aplicar os resultados.

06 Na sequência da Conferência da OMC de 2005, a UE adotou em 2007 a sua própria estratégia em matéria de AaC, que foi atualizada em 2017. Nos últimos anos, a AaC coletiva da UE (da UE e dos seus Estados-Membros em conjunto) para os países menos desenvolvidos manteve-se relativamente estável. No período 2017-2022, ascendeu a 17,2 mil milhões de euros, enquanto 105,8 mil milhões de euros foram atribuídos a outros países em desenvolvimento (que incluem países de rendimento médio inferior e países de rendimento médio superior). Só o apoio da UE aos países menos desenvolvidos (que inclui subvenções da Comissão e empréstimos em condições favoráveis do Banco Europeu de Investimento — BEI) representou quase um terço deste total, com 5,4 mil milhões de euros (ver [figura 2](#)). A maior parte do apoio da Comissão é prestado através de delegações da UE que coordenam com organizações internacionais, agências de desenvolvimento dos Estados-Membros, bancos de desenvolvimento e outros organismos de execução em países parceiros, enquanto os Estados-Membros canalizam o seu apoio através de embaixadas e agências de desenvolvimento.

⁴ Ibid.

Figura 2 | Ajuda ao comércio a favor de países menos desenvolvidos e de outros países em desenvolvimento, 2017-2022 (autorizações em milhares de milhões de euros)



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

Nota: Devido aos arredondamentos, alguns totais podem não corresponder à soma dos diferentes valores.

07 O Tribunal examinou, a um nível agregado para todos os PMD e, em especial, para quatro países (Angola, Camboja, Maláui e Ruanda) visitados no local, se a Comissão visou, aplicou e acompanhou adequadamente a AaC da UE para os países menos desenvolvidos. Mais concretamente, o Tribunal avaliou se a Comissão:

- assegurou que as necessidades dos países menos desenvolvidos em matéria de AaC foram devidamente tidas em conta, em conformidade com a estratégia da UE em matéria de AaC, e suficientemente integradas nas finalidades e objetivos da sua programação de desenvolvimento;
- orientou suficientemente a AaC da UE para os países menos desenvolvidos e implementou este apoio para satisfazer as suas necessidades, em coordenação com outras partes interessadas; e
- monitorizou devidamente e comunicou os resultados e impactos da AaC da UE nos países menos desenvolvidos.

A auditoria abrange o período decorrido entre 2017 e 2024.

- 08** Com o seu relatório, o TCE pretende contribuir para melhorar a gestão pela Comissão da AaC da UE para os países menos desenvolvidos e informar os decisores em qualquer revisão futura das disposições de governação das novas intervenções de AaC (ver ponto [23](#)). O assunto não foi abordado pelo TCE nos últimos anos, podendo ser encontradas mais informações de base e pormenores sobre o âmbito e a abordagem da auditoria em [anexo I](#).

Constatações e recomendações

- 09** De um modo geral, o Tribunal conclui que, embora tenha sido atualizado em 2017 para se centrar nas necessidades dos países menos desenvolvidos, o quadro estratégico da AaC da UE não foi traduzido num plano de ação. A AaC da UE está a ser prestada a estes países em consonância com as necessidades, mas não está no bom caminho para cumprir o objetivo de financiamento para 2030 estabelecido na estratégia da UE.
- 10** Em 2017, 10 anos após a primeira estratégia da UE em matéria de AaC, a Comissão publicou uma comunicação que atualiza a estratégia com uma visão renovada. Entre outros aspetos, tinha como objetivo aumentar progressivamente a percentagem da AaC conjunta da UE e dos Estados-Membros destinada aos PMD para 25% do total da AaC até 2030 (ver pontos [21-24](#)).
- 11** Verificámos que o objetivo de aumentar a atenção dada aos PMD não se traduziu num conjunto operacional de objetivos específicos acordados com os Estados-Membros. Esta situação contribuiu para que a UE e os seus Estados-Membros tivessem dificuldades em avançar coletivamente para o objetivo de financiamento acordado (ver pontos [25-28](#)).
- 12** O objetivo de financiamento de 25% está longe de ser alcançado. A percentagem de AaC dirigida aos PMD foi, em média, de 18% no período de 2010-2015, tendo diminuído, desde então, para 12% em 2022, o último ano para o qual existem dados disponíveis. A maior parte da AaC da UE continua a ser canalizada para outros países em desenvolvimento (OPD) (ver pontos [41-44](#)).
- 13** O Tribunal constatou que a Comissão não realizou nenhuma análise pormenorizada das razões desta diminuição da percentagem de PMD que lhe permitisse tomar medidas corretivas (ver ponto [45](#)).



Recomendação 1

Desenvolver um plano de ação de ajuda ao comércio para os países menos desenvolvidos

A fim de cumprir o objetivo de uma maior ênfase nos países menos desenvolvidos, a Comissão deve:

- a) proceder a uma análise pormenorizada das razões pelas quais a ajuda ao comércio da UE para os países menos desenvolvidos não aumentou; e
- b) com base nesta análise, reavaliar se o objetivo de financiamento de 25% continua a ser adequado e, mantendo-se um objetivo de financiamento, estabelecer um plano de ação específico para os países menos desenvolvidos com metas específicas e realistas em matéria de ajuda ao comércio, se necessário dividindo estes países em subgrupos com base nas suas necessidades, desafios, potencial comercial e objetivos específicos.

Prazo de execução: final de 2026

- 14** Vários fatores podem ter contribuído para as reduzidas dotações de AaC para os países menos desenvolvidos. Por exemplo, estes países enfrentam dificuldades no acesso a financiamentos inovadores (como as garantias) e na mobilização de fundos privados. Este problema poderá agravar-se nos próximos anos, devido à importância crescente da estratégia [Global Gateway](#) e à sua forte ênfase na mobilização do investimento do setor privado (ver pontos [46-53](#)).



Recomendação 2

Permitir que os países menos desenvolvidos beneficiem plenamente do apoio da Estratégia Global Gateway para a ajuda ao comércio

A Comissão deve incorporar os objetivos da estratégia da UE em matéria de ajuda ao comércio na Estratégia Global Gateway, especialmente para os países menos desenvolvidos, ou demonstrar explicitamente de que forma a Estratégia Global Gateway deve apoiar esses objetivos.

Prazo de execução: meados de 2026

- 15** O Tribunal constatou que os projetos relacionados com a AaC que examinou estavam em consonância com as necessidades da AaC dos países menos desenvolvidos e que, de um modo geral, as realizações foram realizadas conforme planeado. No entanto, em alguns casos, existe o risco de estes países não poderem, nos próximos anos, tirar partido dos resultados e assegurar a sustentabilidade económica dos projetos (ver pontos [54-58](#)).



Recomendação 3

Intensificar os resultados e assegurar a sustentabilidade económica da ajuda da UE para as intervenções comerciais nos países menos desenvolvidos

Durante as fases de planeamento e execução da ajuda da UE para intervenções comerciais em países menos desenvolvidos, a Comissão deve centrar-se especialmente no aumento dos resultados e na garantia da sustentabilidade económica dos projetos. Por exemplo, deve exigir aos beneficiários que elaborem um plano de atividades, se for caso disso, ou que apliquem medidas para atenuar o risco de perda de competências técnicas adquiridas devido à elevada rotação do pessoal.

Prazo de execução: final de 2026

- 16** O apoio à AaC para os países menos desenvolvidos funciona num ambiente complexo que envolve muitas partes interessadas. O Tribunal constatou que as delegações da UE visitadas tinham, de um modo geral, um elevado nível de cooperação com o governo e estabeleciam um diálogo estruturado com o setor privado, as organizações da sociedade civil e outros doadores internacionais. Além disso, o Tribunal constatou que houve interações e intercâmbios regulares entre as delegações da UE e os serviços centrais da Comissão (ver pontos [59-61](#)).
- 17** No entanto, o Tribunal também encontrou casos de interação limitada ou não estruturada entre as delegações da UE nos PMD e outras delegações da UE com responsabilidades regionais. Além disso, os PMD não dispõem, de um modo geral, de quadros institucionais suficientemente sólidos para poderem expressar as suas necessidades de AaC a nível regional, em comparação com outros países em desenvolvimento. À medida que aumentam as intervenções não específicas por país (principalmente através de programas regionais) com o apoio da UE relacionado com a AaC, esta falta de concentração corre o risco de se tornar mais significativa (ver pontos [62-64](#)).



Recomendação nº 4

Coordenar melhor a ajuda ao comércio da UE entre as delegações da UE nos países menos desenvolvidos e as delegações da UE com responsabilidades regionais

A Comissão deve melhorar a coordenação entre as delegações da UE nos PMD e as delegações da UE com responsabilidades regionais na conceção, execução e acompanhamento dos programas regionais. Esta melhoria pode incluir o estabelecimento de mecanismos de conceção e execução específicos para cada país, a fim de assegurar que os programas regionais relacionados com o comércio satisfazem as necessidades específicas de cada um dos países menos desenvolvidos, bem como uma estrutura de governação dos projetos mais integrada.

Prazo de execução: final de 2026

18 A Comissão publica, desde a [atualização da estratégia da UE em matéria de AaC de 2017](#), relatórios anuais sobre os progressos da UE em matéria de AaC que destacam a contribuição da UE para a iniciativa global de AaC. No entanto, o Tribunal constatou que a monitorização e a comunicação da Comissão não eram exaustivas no que diz respeito à comunicação sobre os PMD. A sua comunicação sobre os contributos financeiros:

- o não inclui desagregações por categoria e setor para os PMD;
- o baseia-se em autorizações, sendo as autorizações de AaC apenas comunicadas com um desfasamento temporal superior a 2 anos;
- o não inclui indicações da medida em que os PMD beneficiam de apoio não específico a cada país (que representa uma grande parte da AaC); e
- o mede o impacto do apoio da UE em matéria de AaC de forma muito limitada (ver pontos [66-81](#)).



Recomendação 5

Melhorar a monitorização e comunicação sobre a ajuda ao comércio da UE a favor dos países menos desenvolvidos

A fim de preparar melhor as novas intervenções da UE no domínio da AaC nos países menos desenvolvidos, a Comissão deve:

- a) tornar a comunicação de informações sobre a sua ajuda ao apoio ao comércio mais atempada e significativa, reduzindo o desfasamento temporal, apresentando relatórios sobre os pagamentos e as autorizações e incluindo uma estimativa da repartição dos programas regionais por país menos desenvolvido.
- b) rever e acompanhar regularmente qualquer plano de ação de ajuda ao comércio para os países menos desenvolvidos (ver recomendação 1, alínea b)), por exemplo, com base em indicadores definidos para cada subgrupo de países menos desenvolvidos.

Prazo de execução: final de 2026

Observações do Tribunal em pormenor

O quadro estratégico da UE foi atualizado de modo a centrar-se nas necessidades de ajuda ao comércio dos países menos desenvolvidos, mas não foi traduzido num plano de ação

- 19** Em 2007, a UE (juntamente com os seus Estados-Membros) adotou a sua primeira [estratégia em matéria de AaC](#), na sequência das promessas de apoio acordadas dois anos antes na [Conferência Ministerial de Hong Kong da Organização Mundial do Comércio \(OMC\)](#). Foi prometido um financiamento anual de 2 mil milhões de euros para a assistência relacionada com o comércio, em partes iguais, a partir do orçamento da UE (gerido pela Comissão) e dos orçamentos de ajuda dos Estados-Membros da UE.
- 20** O Tribunal examinou se a Comissão (juntamente com o seu pessoal nas delegações da UE) tinha tido suficientemente em conta a estratégia atualizada da UE em matéria de AaC ao planear e programar o apoio ao desenvolvimento. O Tribunal avaliou igualmente se a Comissão assegurou que as necessidades de AaC dos países menos desenvolvidos foram devidamente avaliadas com base numa metodologia que teve em conta as prioridades da estratégia da UE em matéria de AaC, a evolução das necessidades nos países menos desenvolvidos e a evolução das condições.

A atualização de 2017 da estratégia da UE em matéria de ajuda ao comércio apelou a uma maior ênfase nos países menos desenvolvidos.

21 Em 2017, 10 anos após a primeira estratégia da UE em matéria de AaC, a Comissão publicou uma [comunicação](#) que atualiza a estratégia com uma visão renovada. Este documento definiu as formas como a UE poderia tornar a estratégia mais eficaz, modernizando o apoio à AaC e orientando-o melhor, em especial para os "países menos desenvolvidos e em situação de fragilidade". Colocou também uma maior ênfase nas dimensões social e ambiental da sustentabilidade, juntamente com o crescimento económico inclusivo e as ligações existentes entre o investimento e o comércio que devem ser plenamente exploradas para alcançar os [Objetivos de Desenvolvimento Sustentável \(ODS\) das Nações Unidas de 2030](#). A estratégia atualizada exigiu as seguintes alterações fundamentais em relação às práticas existentes⁵:

- "Redução da atual fragmentação e reforço da eficácia da ajuda ao comércio através de uma prestação mais bem fundamentada e coordenada.
- Intensificação do impacto da ajuda ao comércio da UE, assegurando total coerência e tirando o melhor partido dos instrumentos das políticas externas da UE, nomeadamente o novo plano de investimento externo, os acordos e os regimes comerciais.
- Maior ênfase na dimensão social e ambiental da sustentabilidade, aliada a um crescimento económico inclusivo.
- Melhor diferenciação dos países, prestando maior atenção aos países menos desenvolvidos e aos países em situação de fragilidade.
- Melhoria da monitorização e da comunicação."

⁵ [Comunicação da Comissão, de 13.11.2017, intitulada Alcançar a Prosperidade através do Comércio e do Investimento — Atualização da Estratégia Conjunta da UE em matéria de ajuda ao comércio de 2007.](#)

- 22** A atualização de 2017 estabeleceu o objetivo de aumentar a proporção da AaC global da UE e dos Estados-Membros destinada aos países menos desenvolvidos, visando um aumento progressivo de 18% (média de 2010-2015) para 25% da AaC total até 2030. Esta meta de financiamento era coerente com a [meta 8.a dos ODS relativa à AaC](#) ("Aumentar o apoio à AaC para os países em desenvolvimento, em especial os países menos desenvolvidos, nomeadamente através do quadro integrado reforçado para a assistência técnica relacionada com o comércio aos PMD") e esperava-se que contribuísse para a consecução da [meta 17.11 dos ODS](#) de duplicar a quota das exportações mundiais dos PMD até 2020.
- 23** A versão mais recente da estratégia já tem oito anos, sem outras atualizações após 2017. Entretanto, foram lançadas outras iniciativas conexas da UE, que estão a decorrer em paralelo. Por exemplo, a [comunicação da Comissão sobre a revisão da política comercial de 2021](#) incluía vários domínios prioritários relacionados com o comércio com os países em desenvolvimento, como a promoção de cadeias de valor responsáveis e sustentáveis, a contribuição para os ODS e o reforço das parcerias da UE com África.
- 24** Em dezembro de 2021, a Comissão e a alta representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança lançaram a [comunicação conjunta oficial sobre a estratégia Global Gateway](#). Esta situação tem um impacto na AaC, dado o seu objetivo de mobilizar investimentos em infraestruturas estratégicas fundamentais nos domínios dos transportes, da energia e do digital, a fim de apoiar os esforços dos parceiros da UE para acelerar a transformação ecológica e digital e contribuir para aumentar o comércio e os intercâmbios interpessoais. A estratégia combina instrumentos financeiros (com o objetivo de alavancar o investimento do setor privado) com instrumentos operacionais, como a assistência técnica, o diálogo político e económico, os acordos comerciais e de investimento e a normalização, com o intuito de ajudar a criar melhores condições para investimentos de qualidade. No entanto, não faz qualquer referência à estratégia da UE em matéria de AaC.

A atualização da estratégia de 2017 não foi seguida de nenhum plano de ação com metas intermédias para o financiamento dos Estados-Membros ou da UE.

- 25** Aquando da atualização da estratégia de 2017, 18% da AaC coletiva da UE (média no período 2010-2015) estava a ser direcionada para os PMD, sendo a maior parte dos restantes gastos em OPD. A estratégia atualizada estabeleceu o objetivo político de aumentar esta percentagem para 25% até 2030, a alcançar conjuntamente pela UE e pelos seus Estados-Membros (ver ponto [22](#)). O Tribunal não recebeu nenhuma justificação documentada para a dimensão deste objetivo. No entanto, segundo a Comissão, baseava-se tanto no compromisso que os países doadores tinham assumido relativamente à APD geral⁶ como na proposta de que os Estados-Membros deveriam canalizar uma determinada proporção da sua ajuda para os PMD⁷.
- 26** A Comissão considerou que o objetivo de 25% era razoável e exequível para a UE e os Estados-Membros. Não se baseou numa avaliação quantificada das necessidades de AaC dos países menos desenvolvidos em comparação com as de outros países em desenvolvimento. A meta também não teve em conta a potencial graduação dos PMD no período 2017-2030, o que afetaria o cálculo (ver ponto [04](#) do [anexo I](#)).
- 27** O Tribunal constatou que esta meta de financiamento não se traduziu num objetivo operacional e direcionado ou num conjunto de objetivos acordados com os Estados-Membros, que poderiam ter incluído:
- metas intermédias para acompanhar os progressos realizados no sentido da sua consecução;
 - metas individuais para a UE e os seus Estados-Membros;
 - objetivos individuais para cada PMD ou grupo de PMD com base nas suas necessidades específicas, ou para cada categoria de apoio de AaC (ver ponto [05](#));
 - a consideração do potencial impacto da graduação de alguns PMD (por exemplo, perda de acesso ao regime "Tudo menos Armas" – ver ponto [10](#) do [anexo I](#)).

⁶ "International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade", Resolução 2626 (XXV) da Assembleia Geral das Nações Unidas, 24 de outubro de 1970, ponto 43.

⁷ Considerando 22 do [Regulamento IVCDCl](#).

- 28** Sem dividir o objetivo em etapas calendarizadas ou em responsabilidades acordadas entre a UE e cada Estado-Membro, será muito difícil para a UE e os seus Estados-Membros cumprir coletivamente a meta acordada.

A ajuda ao comércio é um conceito demasiado amplo para orientar a programação das delegações da UE e dos parceiros de execução

- 29** Nos PMD visitados, a AaC enquanto estratégia ou conceito não figura explicitamente na programação das delegações da UE, tal como estabelecido nos programas indicativos plurianuais (PIP) nacionais ou regionais. O Tribunal constatou que as delegações da UE e os parceiros responsáveis pela execução não consideraram o conceito de AaC relevante, útil ou suficientemente preciso para os orientar na orientação do apoio.
- 30** Em vez disso, o apoio destina-se a domínios específicos relacionados com a AaC (como o desenvolvimento da capacidade produtiva, a diversificação, a melhoria das cadeias de valor e das infraestruturas, a facilitação do comércio e a melhoria do ambiente empresarial) que são considerados mais pertinentes com base nas necessidades identificadas nos países parceiros.
- 31** Para efeitos práticos e de apresentação de relatórios, a OMC e a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE) definiram a AaC de modo a incluir uma vasta gama de intervenções e setores que abrangem quase 100 códigos do [Comité de Ajuda ao Desenvolvimento \(CAD\)](#). Estes são agrupados em três categorias principais: infraestruturas económicas, reforço da capacidade produtiva e política e regulamentação comercial (ver ponto [05](#)). A nível da UE, já não existe nenhum marcador de política de desenvolvimento comercial para as despesas no [Regulamento IVCDI – Europa Global](#), uma vez que este foi descontinuado em 2021 pela OCDE devido ao risco de má interpretação⁸.
- 32** Outras organizações, como o Banco Mundial,⁹ aplicam definições diferentes de AaC para os seus próprios fins, definindo a AaC de forma mais restrita para excluir projetos de infraestruturas.

⁸ "Follow-up to the review of the Trade Development policy marker", OCDE.

⁹ "What is the World Bank doing on aid for trade?" (p. 3, nota de rodapé 4); e "2023 EU Aft progress report" (p. 158).

As avaliações específicas das necessidades de ajuda ao comércio foram anteriormente efetuadas no âmbito do Quadro Integrado Reforçado, mas foram, na sua maioria, interrompidas

- 33** É importante que a Comissão garanta que as necessidades de AaC dos países menos desenvolvidos sejam avaliadas de forma adequada e que estes demonstrem a apropriação do apoio dos doadores internacionais, a fim de promover o sucesso e a sustentabilidade. As avaliações das necessidades, incluindo as relacionadas com a AaC, devem, por conseguinte, incluir processos que envolvam os governos dos países parceiros e as partes interessadas, o que pode constituir um desafio, uma vez que os PMD têm geralmente quadros institucionais e estratégicos mais fracos do que os OPD. Além disso, de acordo com um inquérito realizado junto das delegações da UE¹⁰, em quase um quarto dos PMD, o desenvolvimento do comércio não está efetivamente integrado num documento estratégico para o país ou a região.
- 34** No passado, a partir do período em que o conceito de AaC foi lançado pela OMC em 2005, foram realizadas avaliações específicas das necessidades de AaC dos países menos desenvolvidos (conhecidas como «estudos de diagnóstico da integração comercial») no âmbito do [quadro integrado reforçado \(QIR\)](#), sendo a UE um dos seus parceiros de financiamento. Através destes estudos, o QIR pretendeu fornecer aos países menos desenvolvidos instrumentos analíticos para a integração do comércio e uma base comum para a definição de prioridades e a mobilização de recursos, incluindo o apoio dos doadores. No entanto, de um modo geral, os estudos não foram mantidos atualizados nos últimos anos (desde 2017, não foram atualizados mais de 20% dos estudos de diagnóstico sobre a integração do comércio para os países menos desenvolvidos) e três das quatro delegações da UE visitadas (sendo o Camboja a exceção) não estavam familiarizadas com estes estudos e não os utilizaram para o exercício de programação.

¹⁰ "Enhancing international trade by least developed countries" - Complementary study for the 2023 EU AfT progress report, Comissão Europeia.

- 35** O QIR foi criticado numa avaliação de 2021¹¹ por não se centrar especificamente em cada país. Nos países visitados, os relatórios sobre a utilidade do QIR foram heterogéneos. O governo do Ruanda considerou positiva a ajuda que tinha recebido na programação e no apoio a uma estratégia de execução para a Zona de Comércio Livre Continental Africana, embora com menos resultados nos últimos 5 anos, enquanto o Maláui comunicou que o QIR contribuiu para um aumento das exportações de oleaginosas, sementes de soja e amendoins. Em Angola, não houve sensibilização para as atividades do QIR; no Camboja, verificou-se tanto atividade limitada como projetos de utilidade duvidosa.
- 36** A avaliação reconheceu também que, embora se trate de um quadro analítico bem estabelecido e poderoso que ajuda os países a compreenderem melhor as restrições ao comércio que enfrentam, os estudos de diagnóstico sobre a integração do comércio e as atualizações exigem um processo analítico em que pode ser muito pesado e difícil para os países menos desenvolvidos participarem de forma significativa, com as recomendações a tornarem-se rapidamente desatualizadas.

A Comissão não dispõe de ajuda específica para as avaliações das necessidades comerciais, mas as delegações da UE identificam domínios prioritários

- 37** No seu trabalho de planeamento global, o pessoal da Comissão, tanto nos serviços centrais como nas delegações da UE, avalia as necessidades dos países menos desenvolvidos no domínio do desenvolvimento económico e do crescimento. Para o efeito, as delegações da UE consultam uma série de documentos oficiais e partes interessadas. Nos quatro PMD visitados, existiam planos de desenvolvimento ou estratégias de exportação nacionais que demonstravam as prioridades e as lacunas governamentais no desenvolvimento do comércio. Além disso, as delegações da UE trabalhavam em conjunto com os ministérios, as organizações do setor privado e da sociedade civil, as organizações não governamentais internacionais e outros parceiros doadores para identificar as necessidades e integrá-las na programação do apoio.

¹¹ "Evaluation of the Enhanced Integrated Framework, final evaluation report", Saana Consulting, 9 de dezembro de 2021.

- 38** As necessidades e prioridades identificadas contribuíram para a programação global do desenvolvimento da UE através de programas indicativos nacionais (PIN) para o período de 2014-2020 e dos PIP nacionais para o período de 2021-2027, estabelecendo prioridades e objetivos gerais, mas também programas regionais, uma vez que algumas questões relacionadas com o comércio só podem ser abordadas num quadro regional. Os programas regionais, que abrangem grupos de países parceiros com base na sua localização geográfica, incluíam, mas não visavam especificamente, os PMD. As delegações da UE visitadas pelo TCE não puderam fornecer informações sobre a medida em que os programas regionais abrangiam os PMD em comparação com outros países em desenvolvimento.
- 39** Outra eventual fonte para a avaliação das necessidades é o [índice de capacidades produtivas](#) da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (CNUCED), que foi elaborado para cada PMD, com oito componentes e 42 indicadores subjacentes. O índice foi concebido para identificar áreas em que os países podem estar a liderar ou ficar para trás, salientando os domínios em que as políticas estão a funcionar e onde são necessárias melhorias. Propõe um roteiro para as futuras ações e intervenções políticas no âmbito de cada uma das suas componentes. Foi calculado retroativamente, a partir de 2000, e é revisto de 3 em 3 anos. Foram também realizadas [avaliações nacionais do défice de capacidades produtivas](#) em PMD, juntamente com uma análise das taxas de utilização do apoio dos PMD. No entanto, as delegações da UE não utilizaram estes instrumentos para identificar as necessidades em nenhum dos quatro PMD visitados.

A ajuda ao comércio da UE está a ser prestada de acordo com as necessidades, mas fica muito aquém do objetivo de financiamento

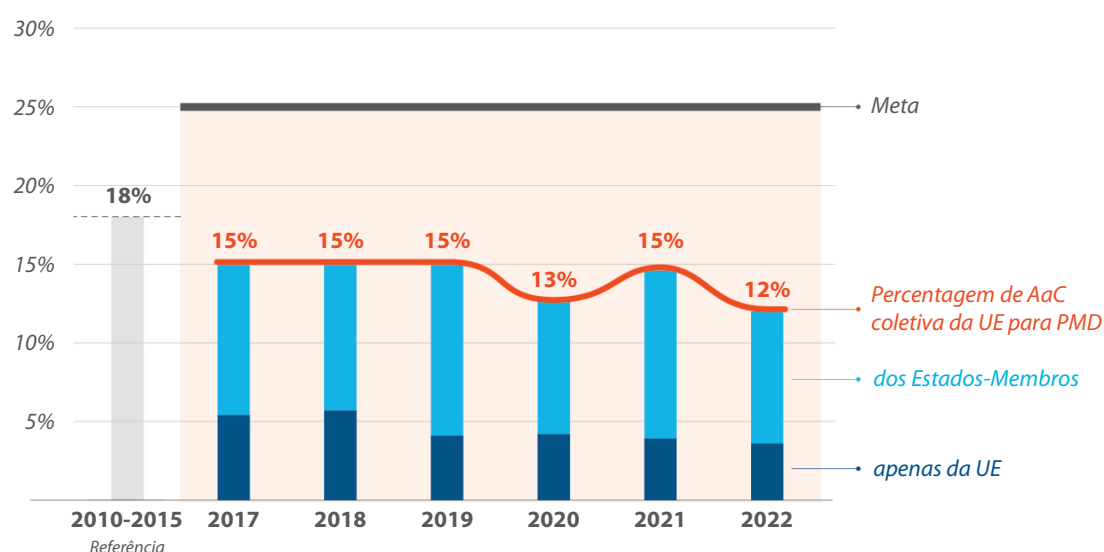
- 40** A estratégia da UE para a AaC de 2017 tinha como objetivo aumentar a proporção da AaC global da UE e dos Estados-Membros destinada aos países menos desenvolvidos. Colocou igualmente maior ênfase nas dimensões social e ambiental da sustentabilidade e no aumento da relevância do apoio da UE em matéria de AaC (ver ponto [21](#)). Nesta secção, o Tribunal analisa se:
- a Comissão visou suficientemente os PMD;
 - o apoio da UE em matéria de AaC abrangia categorias e setores pertinentes, em consonância com as necessidades dos PMD; e
 - a AaC da UE foi executada de forma coordenada.

A meta de financiamento para os países menos desenvolvidos está longe de ser alcançada, sem uma análise pormenorizada que permita a adoção de medidas corretivas

A Comissão informa que a ajuda ao comércio da UE para os países menos desenvolvidos está muito abaixo do objetivo

- 41** Tal como referido pela Comissão, o objetivo de financiamento de 25% até 2030 (ver ponto 22) estabelecido pela estratégia da UE para a AaC está longe de ser alcançado. Partindo de uma média de 18% no período 2010-2015 e de 15% quando o objetivo foi fixado em 2017, a percentagem de AaC coletiva da UE para os PMD não aumentou, tendo mesmo diminuído para 12% em 2022 (o último ano para o qual existem dados disponíveis) (ver [figura 3](#)).

Figura 3 | Percentagem da ajuda coletiva da UE ao comércio para os países menos desenvolvidos

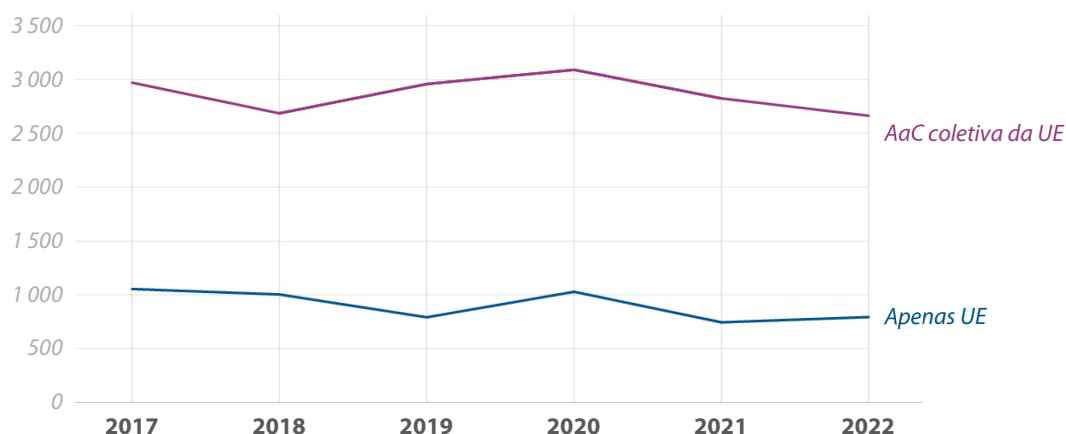


Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

- 42** A percentagem de apoio de AaC exclusivamente da UE direcionado para os PMD (média de 12% durante o período 2017-2022) foi inferior à dos Estados-Membros (15%) (ver [figura 2](#)). De acordo com os dados fornecidos pela Comissão, uma comparação com as quotas correspondentes atribuídas pelo Banco Mundial (65%) e pelo Japão (32%) indica que os PMD têm menor prioridade na AaC da UE.

- 43** A maior parte da AaC coletiva da UE é dirigida a OPD. No período de 2017-2022, a AaC exclusivamente da UE para os seis maiores beneficiários (Turquia, Egito, Ucrânia, Marrocos, Sérvia e Índia) totalizou 15,2 mil milhões de euros, quase o triplo do montante do apoio à AaC exclusivamente da UE para os 48 PMD combinados durante o mesmo período, que ascendeu a 5,4 mil milhões de euros (ver ponto **04** do [anexo I](#)).
- 44** Em termos reais, os volumes da AaC exclusivamente da UE e da AaC coletiva da UE para os países menos desenvolvidos também estagnaram nos últimos anos (ver [figura 4](#)).

Figura 4 | Ajuda ao comércio coletiva da UE e exclusivamente da UE para os países menos desenvolvidos (em milhões de euros, a preços constantes de 2022)



Fonte: TCE, com base no relatório de progresso de 2024 sobre a ajuda ao comércio da UE.

A Comissão não realizou nenhuma análise pormenorizada que lhe permitisse tomar medidas corretivas.

- 45** O facto de o financiamento da UE ficar muito aquém do objetivo para os PMD foi reconhecido nos relatórios de progresso subsequentes da AaC da UE desde 2021. No entanto, a Comissão não realizou nenhuma análise pormenorizada das razões correspondentes que lhe permitisse tomar medidas corretivas para cumprir ou reavaliar o objetivo.
- 46** Vários fatores podem contribuir para que, na prática, os países menos desenvolvidos sejam pouco visados em termos de dotações da AaC, uma vez que estes países enfrentam desafios significativos que necessitam de uma atenção específica (ver ponto **01**).

- 47** Em primeiro lugar, metade da AaC da UE para todos os países em desenvolvimento foi canalizada através de empréstimos no período 2017-2022 (ver ponto **04**). No entanto, os PMD têm dificuldade em aceder a este tipo de apoio, que se caracteriza por um financiamento inovador e pela mobilização de fundos privados. Um estudo externo¹² utilizado para a [avaliação da Comissão dos instrumentos de financiamento externo da UE para os quadros financeiros plurianuais 2014-2020 e 2021-2027](#) salientou as dificuldades na utilização de garantias em países frágeis e menos desenvolvidos, um aspeto também referido no [parecer do TCE 03/2024 que acompanha a avaliação da Comissão da Garantia para a Ação Externa](#). Consequentemente, o financiamento dos PMD tende a limitar-se às subvenções. No período de 2017-2022, 78% da AaC da UE atribuída aos países menos desenvolvidos foi canalizada através de subvenções, em comparação com apenas 22% através de empréstimos.
- 48** Este problema para os PMD corre o risco de aumentar nos próximos anos, à medida que cresce a importância da estratégia [Global Gateway](#). A estratégia Global Gateway é implementada principalmente através do Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável Mais com garantias e regimes que combinam subvenções com empréstimos, com o objetivo de atrair investimentos adicionais de outras instituições financeiras e do setor privado, mas que são menos atrativos para o investimento em PMD. As entrevistas do Tribunal com as delegações da UE, as autoridades nacionais e outras partes interessadas nos quatro países visitados indicaram que esta abordagem era menos adequada devido à sua situação económica frágil, à sua vulnerabilidade face à dívida e à capacidade limitada do setor privado para reembolsar em moeda estrangeira (ver [caixa 1](#)).

Caixa 1

Exemplos de desafios enfrentados pelos PMD visitados no acesso a financiamento inovador e na mobilização de fundos privados

Em **Angola**, era para ser lançado um projeto do BEI a fim de facilitar o acesso do setor privado ao financiamento, apoiando as linhas de crédito dos bancos. Foram selecionados dois bancos, mas o projeto acabou por não ser lançado, uma vez que os bancos não passaram nos testes de qualidade do dever de diligência.

¹² [European Union's external financing instruments \(2014-2020 and 2021-2027\)](#), volume I, synthesis report, conclusão 5, p. 65.

No **Camboja**, de acordo com a delegação da UE, as taxas de juro do BEI são elevadas em comparação com outras instituições de financiamento, como o Banco Asiático de Desenvolvimento e o Banco Mundial, que oferecem taxas muito reduzidas. Por conseguinte, o governo cambojano prefere esses outros bancos. Esta situação dificulta a mobilização de empréstimos do BEI, exceto no caso de projetos de financiamento misto, em que o BEI consegue assegurar subvenções associadas substanciais.

No **Maláui**, a experiência demonstrou que os bancos privados estão relutantes em participar em intervenções de AaC da UE, [como o projeto Kulima Access to Finance](#), executado pelo BEI, uma vez que não querem assumir riscos com clientes que não exportam nem trabalham com moedas estrangeiras. Inicialmente, os beneficiários finais do projeto deveriam ser os pequenos agricultores e as pequenas e médias empresas (PME) que trabalham com eles para melhorar as suas condições de vida. No entanto, os bancos comerciais locais que concederam empréstimos através deste projeto apenas concederam empréstimos a grandes clientes com os quais já tinham trabalhado (com cerca de 90% dos fundos destinados a empresas agroindustriais); a principal população-alvo não beneficiou, portanto, diretamente deste projeto.

- 49** Em segundo lugar, de acordo com a Comissão, o apoio da UE em matéria de AaC aos países em desenvolvimento no setor agrícola, que é fundamental para os PMD (ver ponto [55](#)), "parece estar a abrandar"¹³, com o aumento dos investimentos em infraestruturas económicas, nomeadamente através da definição de prioridades da estratégia Global Gateway para os investimentos nos corredores de transporte. Esta tendência geral nos países em desenvolvimento já foi observada em 2022, quando o investimento da UE em matéria de AaC em infraestruturas económicas ultrapassou o investimento no reforço da capacidade produtiva¹⁴.
- 50** Esta situação contrasta com a dos PMD, em que, no mesmo ano, os investimentos em infraestruturas económicas representaram 37% da AaC da UE, em comparação com 62% para o reforço da capacidade produtiva. Os PMD encontram-se ainda numa fase do seu desenvolvimento económico em que necessitam de aumentar a sua capacidade produtiva.

¹³ "2024 EU AfT progress report", p. 10.

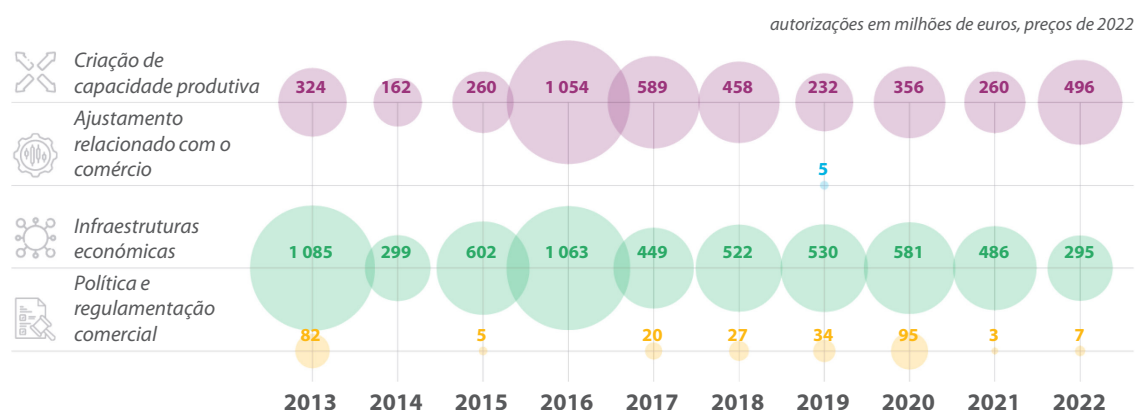
¹⁴ Ibid., p. 35.

- 51** Um terceiro fator que contribui para a estagnação do apoio da UE em matéria de AaC nos países menos desenvolvidos é a percentagem crescente de apoio não específico por país, ou seja, a AaC que não é atribuída a cada país. Esta percentagem aumentou de 18% da AaC da UE em 2017 para 39% em 2022. O apoio não específico a cada país é principalmente canalizado para os países em desenvolvimento (incluindo os PMD) através de PIP regionais, que abrangem vários países que não pertencem necessariamente ao mesmo grupo de rendimento.
- 52** O Tribunal constatou que os dois PIP regionais que abrangem a grande maioria dos PMD (África Subsariana, Ásia e Pacífico) não se centraram especificamente nos PMD aquando da programação de ajudas em matéria de AaC, em termos de objetivos específicos, tipo de apoio ou resultados esperados. De acordo com as delegações da UE entrevistadas pelo TCE, esta situação resulta numa concorrência entre países (PMD e OPD) pelos recursos, em especial para as operações de financiamento misto a nível nacional. Alguns PMD com quadros institucionais e capacidades técnicas mais sólidos, como o Camboja, geriram bem, enquanto outros não dispõem dos recursos necessários para estabelecer uma ligação eficaz com vários secretariados regionais da comunidade económica e delegações «regionais» da UE fora do seu território. Foi o que aconteceu, por exemplo, no Maláui (ver ponto 64).
- 53** Por último, a fragilidade dos quadros institucionais e/ou a falta de experiência com a APD em alguns PMD é outro fator que contribui para o seu baixo nível de AaC da UE. Dos quatro países visitados, este foi particularmente o caso de Angola, que recebeu muito pouco apoio da UE em matéria de AaC no período de 2017-2022, em comparação com outros PMD (tanto em termos absolutos — 11,8 milhões de euros — e, em especial, *per capita*). De acordo com a delegação da UE, Angola é um beneficiário relativamente recente da APD da UE (desde cerca de 2010), o que significa que os mecanismos necessários para gerir a ajuda ao desenvolvimento ainda não estão maduros.

A ajuda ao comércio da UE para os países menos desenvolvidos abrange uma série de categorias e setores relevantes, mas a sustentabilidade económica dos projetos nem sempre é assegurada.

54 A AaC é ampla e abrange três categorias principais e uma vasta gama de setores (ver ponto 05). A AaC da UE para os países menos desenvolvidos concentra-se em duas categorias principais: "infraestrutura económica" e "reforço das capacidades produtivas", que representam 53% e 44% do total da AaC da UE, respetivamente, no período 2017-2022. A terceira categoria de AaC, "política comercial e regulamentação", representou apenas 3% durante o mesmo período (ver *figura 5*). Tal como acima referido (ver ponto 50), o "reforço da capacidade produtiva" representou uma maior percentagem de AaC da UE para os países menos desenvolvidos em 2022 do que as "infraestruturas económicas", contrariamente à tendência observada para os países menos desenvolvidos.

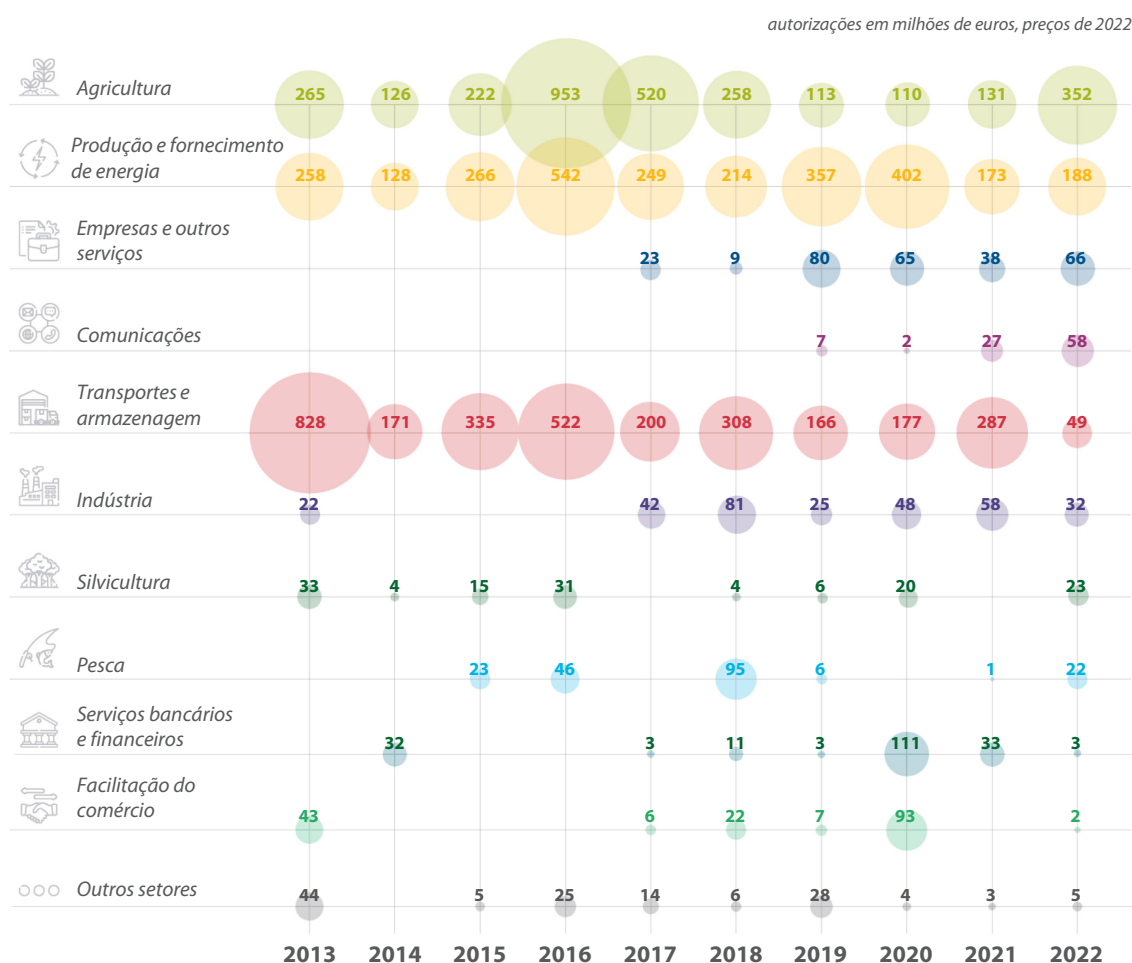
Figura 5 | Ajuda ao comércio da UE para PMD por categoria, 2013-2022
(autorizações em milhões de euros, preços constantes de 2022)



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

55 Em termos de setores apoiados, para o período 2017-2022, a AaC da UE para os países menos desenvolvidos centrou-se principalmente na produção e fornecimento de energia (29,1%), na agricultura (27,3%) e nos transportes e armazenamento (21,8%) (ver *figura 6*). No entanto, nos OPD, o apoio centrou-se nos setores da energia, dos serviços bancários e financeiros e dos transportes. As economias dos PMD dependem fortemente da agricultura e o desenvolvimento deste setor é geralmente considerado prioritário pelos governos dos PMD, a fim de aumentar a segurança alimentar e as potenciais receitas de exportação.

Figura 6 | Ajuda ao comércio da UE a favor dos PMD por setor, 2013-2022
(autorizações em milhões de euros, a preços constantes de 2022)



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

- 56** Nos quatro países visitados, o Tribunal constatou que os projetos relacionados com a AaC que examinou estavam em conformidade com as necessidades de AaC do país parceiro e com as prioridades e objetivos definidos no respetivo PIP. Os projetos financiados pela UE destinavam-se, por exemplo, a reforçar a capacidade técnica das autoridades nacionais no domínio do comércio, a identificar cadeias de valor com potencial de exportação, a fornecer equipamento de laboratório para melhorar os sistemas de normalização e certificação das exportações dos países ou a apoiar a sua capacidade produtiva.
- 57** Durante as visitas no local, o Tribunal constatou que as ações tinham sido executadas e que, de um modo geral, as realizações tinham sido concretizadas como previsto. Verificou também que os projetos examinados contribuíam, em geral, para aumentar o potencial comercial dos países. A [caixa 2](#) apresenta alguns exemplos desses projetos.

Caixa 2

Exemplos de ações de ajuda ao comércio da UE implementadas e resultados obtidos nos quatro países visitados

Em **Angola**, o [Train for Trade II](#) foi um programa conjunto UE-CNUCED que visava reforçar as capacidades locais e promover a apropriação nacional no que diz respeito às questões comerciais e de investimento. Incluía formação e reforço das capacidades do pessoal dos ministérios e organismos públicos, mas também um programa de formação em empreendedorismo para microempresas e PME. Os resultados pretendidos, em termos de número de ações de formação, *workshops* e documentos técnicos elaborados, foram entregues na íntegra.

No **Camboja**, o projeto [CAPFish Capture — Desenvolvimento da pesca pós-captura](#) visa melhorar a pesca pós-captura através da atualização do sistema regulamentar e institucional do país e do reforço dos serviços de desenvolvimento da atividade. Nas duas PME visitadas, o projeto resultou em instalações de secagem de peixe mais eficientes e higiénicas, métodos para produzir e embalar pasta de peixe e a implementação do Selo de Qualidade do Camboja para cumprir os requisitos internacionais de segurança alimentar. Em 2025, o Camboja está a solicitar a aprovação da Comissão no sentido de ser incluído na lista de países elegíveis para exportar produtos da pesca para a UE.

No **Maláui**, a UE apoiou o programa [Kulima "Promoting Farming in Malawi"](#) para aumentar a produtividade agrícola e diversificar a produção, desenvolver cadeias de valor agrícolas e reforçar a governação no setor agrícola. O TCE visitou uma estação de investigação agrícola que tinha recebido equipamento de laboratório. Este equipamento aumentou as capacidades de análise dos laboratórios e permitiu-lhes testar se os produtos agrícolas estão isentos de organismos geneticamente modificados, o que é um pré-requisito para a exportação para alguns países.

No **Ruanda**, a UE apoiou o projeto "[Uma abordagem orientada pelo mercado para a melhoria da cadeia de valor e a expansão do mercado ruandês do café](#)", que visa melhorar a cadeia de valor do café do Ruanda e desenvolver o potencial de exportação. Embora o projeto ainda não esteja concluído, a participação do Ruanda na cadeia de valor mundial do café já foi melhorada.

58 A avaliação dos projetos realizada pelo Tribunal mostra que, embora as realizações tenham sido concretizadas, em alguns casos existe o risco de os países parceiros não serem capazes, nos próximos anos, de:

- o tirar partido dos resultados dos projetos, como o desenvolvimento de algumas das cadeias de valor identificadas ou a aplicação da capacidade técnica recentemente adquirida às negociações comerciais regionais e internacionais;
- o assegurar a sua sustentabilidade económica, tendo em conta a elevada rotação de pessoal nos ministérios ou os custos de funcionamento dos novos equipamentos.

A **caixa 3** apresenta alguns exemplos de projetos que enfrentam dificuldades em tirar partido dos seus resultados e/ou em assegurar a sua sustentabilidade económica.

Caixa 3:

Exemplos de projetos que enfrentam dificuldades em aumentar os resultados e/ou em garantir a sua sustentabilidade económica

Em **Angola**, as realizações previstas do projeto **Train for Trade II** foram totalmente concretizadas, mas o seu impacto é menos evidente. Embora tenham sido formadas mais de 3000 pessoas no total, mais de metade destas trabalhavam no setor público, onde a rotação do pessoal é elevada e os conhecimentos podem não ser preservados. Embora o programa tenha identificado determinadas cadeias de valor como tendo potencial de exportação, a produtividade destes setores ainda precisa de ser aumentada. O impacto do programa Train for Trade II não foi elevado, em parte devido a fatores externos difíceis. Também não foram, em geral, atingidos os indicadores de resultados/impacto relacionados com o comércio do projeto: percentagem das exportações não petrolíferas para o mundo, valor total das exportações para os países da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) e percentagem das exportações não petrolíferas para esses países.

No **Camboja**, a delegação da UE implementou o projeto **SWITCH-Garment**, que promovia a eficiência energética através do financiamento de auditorias energéticas em 50 fábricas de vestuário. Após a realização destas auditorias, 23 destas fábricas decidiram implementar algumas das recomendações feitas (a expensas próprias). Uma das recomendações mais comuns era a instalação de painéis solares. No entanto, poucas fábricas aplicaram esta recomendação, uma vez que os custos estabelecidos pela legislação cambojana para a ligação dos painéis solares à rede elétrica superam as potenciais poupanças.

O projeto também identificou tipos de fábricas de vestuário que deveriam ser alvo de medidas de eficiência energética mais específicas (por exemplo, fábricas que passam muito a ferro, que são grandes consumidoras de energia). No entanto, muitas destas fábricas são detidas por investidores estrangeiros que não tencionam investir na modernização dos edifícios.

No **Maláui**, o TCE visitou uma estação de investigação agrícola apoiada no âmbito do [programa Kulima](#). O aumento da capacidade analítica do seu laboratório foi visto pelo beneficiário como uma oportunidade para ser acreditado, a fim de fornecer certificação para exportar para mercados internacionais. No entanto, este ponto não estava previsto na conceção do projeto e o beneficiário não consegue prever se ou quando será alcançado. Além disso, o laboratório tinha oferecido alguns serviços gratuitamente no início do projeto, o que teve um impacto negativo na sua sustentabilidade. O laboratório só recentemente começou a cobrar aos agricultores e a outros utilizadores os serviços que presta, a fim de tentar tornar-se autossustentável, que atualmente não é.

No **Ruanda**, o [projeto de melhoria da cadeia de valor do café e de expansão do mercado ruandês do café](#) não teve suficientemente em conta os riscos relacionados com as alterações climáticas. Recentemente, as perturbações dos padrões meteorológicos (ligadas às alterações climáticas) tiveram um impacto no ciclo sazonal (estações chuvosa/seca) e, por conseguinte, no ciclo de produção do café. Os acordos de venda com compradores internacionais podem ter de ser celebrados antes de se conhecer a dimensão e a qualidade da colheita, o que conduz a vendas imprevisíveis e a rendimentos mais baixos.

A coordenação das delegações da UE é, em geral, boa, mas perdeu-se a oportunidade de reforçar a coordenação com os Estados-Membros e as delegações regionais da UE

- 59** O apoio à AaC para os países menos desenvolvidos funciona num ambiente complexo que envolve muitas partes interessadas. Estas incluem países parceiros (PMD), Estados-Membros (incluindo as suas agências nacionais de desenvolvimento, ministérios e embaixadas), outros doadores internacionais, delegações da UE nos países parceiros, delegações «regionais» da UE, os serviços centrais da Comissão da Comissão, o setor privado e organizações da sociedade civil. A aplicação coordenada da AaC da UE a todos os níveis é fundamental para assegurar a eficácia da sua execução e apropriação por parte do país parceiro.

- 60** O Tribunal constatou que a maioria das delegações da UE visitadas manteve um elevado nível de cooperação com os governos dos PMD, tanto a nível bilateral como no âmbito dos diferentes comités de doadores que abrangem domínios relacionados com a AaC. Além disso, encetam um diálogo estruturado com o setor privado através de câmaras de comércio e outras associações, bem como com organizações da sociedade civil, especialmente desde a adoção da Estratégia Global Gateway.
- 61** Nos países visitados, o Tribunal constatou igualmente a existência de uma interação e de um intercâmbio regulares entre os serviços centrais da Comissão e as delegações da UE. No entanto, as entrevistas do Tribunal com as delegações da UE mostraram que as informações facultadas pelos serviços centrais sobre a sua comunicação podiam ser melhoradas. Foi o caso, em especial, do inquérito sobre a AaC enviado às delegações da UE pelos serviços centrais da Comissão (ver ponto [67](#)).
- 62** As [iniciativas da Equipa Europa](#) visam reunir a UE e os seus Estados-Membros — incluindo as suas agências de execução e bancos públicos de desenvolvimento —, bem como o BEI e o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento. De acordo com a Comissão, a intenção subjacente à abordagem da Equipa Europa é que a UE e os seus Estados-Membros aumentem o impacto da sua ação externa através da conjugação de esforços. Uma vez que a estratégia da UE em matéria de AaC é uma estratégia conjunta entre a UE e os seus Estados-Membros, estabelecendo objetivos comuns e metas quantificadas, as iniciativas da Equipa Europa podem promover a complementaridade necessária entre a AaC da UE e dos Estados-Membros.
- 63** No entanto, o Tribunal constatou que, apesar de estarem previstas nos PIP dos países visitados, as iniciativas da Equipa Europa que abrangem áreas relacionadas com a AaC não se traduziram, em geral, numa programação conjunta, numa execução coordenada nem numa monitorização e comunicação comuns (especialmente em Angola e no Maláui). Este facto foi corroborado pelas entrevistas realizadas pelo Tribunal com representantes dos ministérios dos negócios estrangeiros de dois Estados-Membros que figuram entre os maiores doadores, pondo em causa o valor acrescentado dessas iniciativas no terreno.
- 64** O apoio da UE em matéria de AaC a cada PMD é canalizado não só através de PIP nacionais, mas também através de PIP regionais, geridos por delegações da UE com um mandato regional. As entrevistas realizadas pelo Tribunal nos países visitados mostram que a interação entre as delegações da UE e uma ou várias delegações regionais da UE foi, em alguns casos, limitada e não estruturada (ver [caixa 4](#)). Este aspeto é particularmente relevante no contexto do aumento das intervenções não específicas por país e dos PIP regionais que abrangem o apoio da UE relacionado com a AaC (ver ponto [51](#)).

Caixa 4

Exemplos de programas regionais que envolvem o Maláui

A maior parte do apoio da UE à AaC que dá resposta às necessidades do Maláui relacionadas com a integração do comércio regional é prestada através do PIP 2021-2027 para a África Subsariana. Os programas e projetos regionais que envolvem o Maláui são executados pelas delegações da UE na Zâmbia (quando relacionados com o Mercado Comum da África Oriental e Austral — COMESA) ou no Botsuana (quando relacionados com a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral — SADC).

Exceto durante a fase de conceção, a delegação da UE no Maláui não mantém qualquer interação estreita com as delegações regionais da UE no que respeita aos programas relacionados com o comércio que envolvem o Maláui. É também difícil para a delegação da UE no Maláui acompanhar os resultados alcançados através destes programas.

Além disso, as autoridades nacionais do Maláui não dispõem de capacidade técnica suficiente para estabelecer uma ligação efetiva com os secretariados do COMESA e da SADC. Esta situação, juntamente com a dimensão relativamente pequena e a reduzida importância do Maláui nos programas comerciais (em comparação com outros países) e a falta de interação estruturada com as delegações regionais da UE, leva a que os riscos nos projetos não sejam totalmente priorizados de acordo com as necessidades do país. É o caso, por exemplo, de um projeto regional financiado pela UE [para criar um balcão único nas fronteiras](#). O projeto abrangia a fronteira de Mwami/Mchinji entre a Zâmbia e o Maláui no corredor de Nacala, que tem uma relevância limitada para as exportações do Maláui (representando apenas 5% do total), ao passo que os pontos de controlo fronteiriços com Moçambique e Tanzânia, que são muito mais relevantes, ainda não estão operacionais em nenhum dos lados.

A monitorização e a comunicação pela Comissão dos resultados e impactos da ajuda ao comércio da UE melhoraram, mas não são abrangentes

- 65** A atualização da estratégia de AaC da UE de 2017 apela a uma monitorização e comunicação mais abrangentes e orientadas para os resultados, a fim de melhorar a análise e a demonstração do impacto das intervenções da UE no domínio da AaC e a divulgação dos ensinamentos retirados. Na presente secção, o Tribunal examina se a Comissão melhorou a monitorização e a comunicação sobre a AaC na UE, a fim de informar e apoiar novas intervenções neste domínio.

A Comissão publica, desde 2017, um relatório anual específico sobre os progressos da ajuda ao comércio da UE

- 66** Em conformidade com a atualização da estratégia da UE em matéria de AaC, a Comissão publica, desde 2017, um [relatório anual sobre os progressos da UE em matéria de AaC](#), que destaca o contributo da UE para a iniciativa global de AaC. Esses relatórios analisam a evolução do comércio da UE com os países em desenvolvimento e apresentam uma panorâmica dos fluxos de AaC da UE para todos os países em desenvolvimento (incluindo os PMD). Baseiam-se em dados sobre a APD provenientes da OCDE, bem como em estatísticas comerciais do Serviço Europeu de Estatística (Eurostat).
- 67** A maior parte dos relatórios de progresso inclui também uma avaliação qualitativa baseada num inquérito bienal sobre a AaC (anual até 2022) enviado pelos serviços centrais da Comissão às delegações da UE (a preencher conjuntamente com as representações dos Estados-Membros no país parceiro) e, desde 2024, também a cada Estado-Membro da UE. De acordo com a Comissão, o inquérito constitui uma oportunidade para recolher as reações do terreno sobre a AaC da UE e partilhar as boas práticas identificadas ou as lições aprendidas. O último inquérito, realizado em 2024, abrangeu o seguinte:
- o a pertinência e a aplicação coordenada da AaC da UE;
 - o a coerência dos instrumentos comerciais da UE; e
 - o o contributo da AaC da UE para melhorar o clima de investimento, a integração regional e a facilitação do comércio, bem como a sua coerência com a estratégia Global Gateway da UE.
- 68** Além disso, em 2023, a Comissão realizou uma avaliação pontual específica sobre a AaC para os países menos desenvolvidos. Esta avaliação foi resumida no estudo complementar do relatório intercalar sobre a AaC da UE de 2023, abrangendo o desempenho comercial dos PMD e o papel que a AaC poderá desempenhar no reforço das suas capacidades comerciais.

69 Este estudo, para além de examinar as estatísticas internacionais sobre o comércio e a AaC, incluía também uma avaliação qualitativa baseada no inquérito da UE sobre a AaC (ver ponto **67**) utilizado para o [relatório intercalar sobre a AaC da UE de 2022](#), complementado por entrevistas com seis PMD selecionados. Mais especificamente, comparou igualmente as respostas recebidas das delegações da UE em PMD e OPD em termos de:

- o estratégia comercial, governação e coordenação das partes interessadas;
- o apoio em matéria de AaC para ajudar os países a beneficiar de acordos comerciais e preferências;
- o apoio em matéria de AaC para disposições relativas ao trabalho e aos direitos humanos, ao ambiente e ao clima, bem como ao ambiente empresarial e ao clima de investimento.

A monitorização e a comunicação da Comissão sobre a ajuda ao comércio da UE não são exaustivas

70 Embora a Comissão tenha melhorado a monitorização e a comunicação de informações sobre a AaC da UE e dos Estados-Membros desde 2017, continua a haver uma série de deficiências conceptuais que impedem uma visão completa da AaC da UE.

A monitorização dos contributos financeiros pela Comissão não é exaustiva

71 O total das contribuições financeiras anuais indicadas nos relatórios anuais de progresso da AaC da UE é quantificado utilizando montantes autorizados repartidos por região, grupo de rendimento, categoria, setor ou tipo de fluxo de financiamento. Por conseguinte, para qualquer grupo de rendimentos, como os PMD, a monitorização limita-se às autorizações anuais, sem nenhuma repartição adicional.

72 Três outras deficiências prejudicam a pertinência da monitorização e da comunicação da Comissão sobre os fluxos de AaC da UE para os países menos desenvolvidos:

- o Os fluxos de AaC da UE são comunicados com base em autorizações, que são geralmente plurianuais, mas são integralmente registados no ano em que são assinados. Este facto dificulta a comparação das dotações anuais de AaC de cada PMD. As autorizações também nem sempre conduzem a pagamentos correspondentes. No Camboja, o Tribunal examinou um programa relativamente ao qual 13% do orçamento autorizado (3,5 milhões de euros de 27,5 milhões de euros) não será desembolsado, uma vez que não foi possível cumprir alguns objetivos que condicionam o pagamento do apoio orçamental. Os projetos de vários doadores também podem sofrer atrasos significativos, como no caso do projeto do aeroporto de Blantyre, no Maláui, para o qual foram assinadas autorizações no valor de 17 milhões de euros em 2019, mas ainda não foram efetuados pagamentos.
- o A Comissão refere que uma grande parte da AaC da UE (39% em 2022) não é específica por país e que não tem forma de avaliar em que medida este apoio também é canalizado para os PMD e está a ajudar a reforçar a capacidade comercial e as infraestruturas de que necessitam para beneficiar do comércio regional e mundial.
- o Existe ainda um desfasamento temporal de mais de 2 anos entre a autorização de AaC e a comunicação desta autorização (ou seja, o relatório de 2024 sobre os progressos da AaC da UE, publicado pela Comissão em fevereiro de 2025, apresenta dados apenas até 2022). Em 2017, a estratégia atualizada da UE em matéria de AaC já tinha solicitado a redução deste desfasamento temporal (ver ponto [51](#)).

Falta de monitorização consolidada das realizações e dos resultados alcançados

73 Os relatórios intercalares sobre a AaC da UE não incluem dados sobre as realizações e os resultados alcançados em matéria de AaC da UE e a Comissão não forneceu ao Tribunal outros documentos com esses dados. Estas informações só estão disponíveis para cada projeto ou programa de financiamento individual (ver ponto [57](#)) e não são compiladas em nenhum documento a nível dos serviços centrais ou do país com vista a monitorizar a execução dos PIN/PIP (ver [caixa 5](#)).

Caixa 5:

Exemplos de indicadores relacionados com o comércio pertinentes, nem sempre monitorizados

O Tribunal constatou que, num dos quatro países visitados (Angola), o PIP 2021-2027 incluía indicadores relevantes de integração comercial ou de diversificação das exportações com objetivos quantificados a atingir até 2027 (por exemplo, percentagem de exportações para países africanos, percentagem de exportações não petrolíferas/extrativas em percentagem do PIB). No entanto, o Tribunal observou que os progressos realizados na consecução destes indicadores não foram monitorizados anualmente pela delegação da UE em Angola e que estes indicadores não foram utilizados de forma sistemática no lançamento de projetos relacionados com este domínio.

O Tribunal verificou igualmente que o PIN 2014-2020 do Camboja incluía indicadores de aumento da competitividade nos mercados interno e de exportação (por exemplo, a questão de saber se a produção aquícola satisfaz a segurança alimentar e a procura de exportação), que eram relevantes para a AaC. Não foi realizada nenhuma avaliação do PIN 2014-2020 e a obtenção dos resultados esperados não foi avaliada.

Avaliação limitada da sustentabilidade ambiental e social

- 74** Ao comunicar sobre os objetivos de sustentabilidade, a Comissão utiliza os [marcadores do Rio](#) e o [marcador da igualdade de género](#) da OCDE para verificar se os compromissos da UE em matéria de AaC visam as dimensões ambiental e social da sustentabilidade.
- 75** No entanto, esta comunicação só se tornou abrangente, com a inclusão dos empréstimos de AaC da UE, quando o BEI também começou a utilizar estes marcadores em 2022. Os marcadores fornecem apenas uma avaliação limitada da orientação social da AaC; por exemplo, não abrangem a criação de condições de trabalho dignas ou de novos empregos. A Comissão não comunicou em que medida o financiamento da AaC deu efetivamente resposta a estes marcadores, nem sobre os impactos conexos.

O inquérito não constitui uma base sólida para a compilação das observações das delegações da UE sobre a ajuda ao comércio da UE

- 76** Nos seus relatórios de progresso sobre a AaC da UE, a Comissão inclui uma avaliação qualitativa baseada num inquérito que enviou às delegações da UE e, desde 2024, também a cada Estado-Membro da UE (ver ponto [67](#)). No caso dos PMD visitados, o Tribunal verificou que este inquérito estava geralmente desligado dos exercícios de programação e de comunicação das delegações da UE.

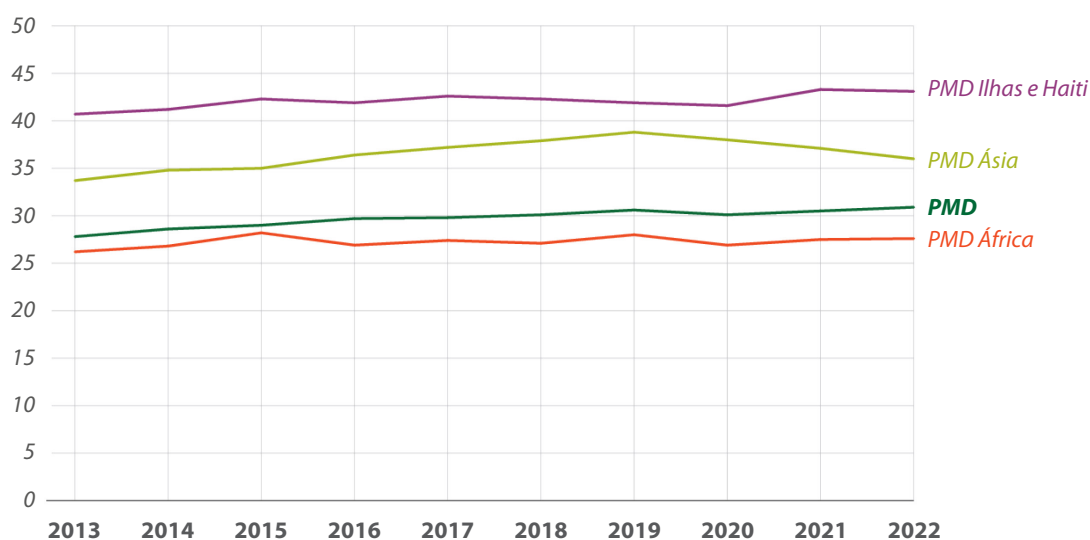
- 77** O Tribunal considera que este inquérito não constitui uma base sólida para compilar as reações do terreno sobre a pertinência e a aplicação coordenada da AaC da UE, nem para identificar as lições aprendidas:
- o a utilidade do questionário, tal como está concebido, é duvidosa, tendo em conta as diferentes interpretações do conceito de AaC. Algumas delegações da UE visitadas basearam as suas respostas numa definição restrita da AaC (por exemplo, excluindo os projetos de infraestruturas), enquanto outras utilizaram uma definição mais ampla baseada na definição da OMC/OCDE (ver ponto 31);
 - o muitas delegações da UE em PMD não responderam ao inquérito, que registou uma taxa de resposta de 74% em 2022 e apenas de 42% em 2024; e
 - o três das quatro delegações da UE visitadas depararam-se com dificuldades significativas em extrair de uma base de dados da Comissão uma lista de contratos com códigos CAD relacionados com a AaC, que eram necessários como base para fornecer informações exaustivas sobre a AaC.

Medição muito limitada do impacto nas trocas comerciais do apoio da ajuda ao comércio da UE

- 78** O Tribunal reconhece que é difícil avaliar o impacto da AaC da UE para os países menos desenvolvidos, uma vez que a transformação económica também depende da intervenção governamental, do apoio de outros doadores internacionais e de múltiplos fatores externos. Em especial, tal como indicado pela OMC, os efeitos da AaC para além dos projetos individuais são difíceis de determinar. Não é possível isolar nem demonstrar relações causais entre os contributos e os efeitos em termos de aumento da diversificação das exportações e muito menos alterações nos níveis de rendimento e de pobreza.
- 79** A Comissão apresenta informações sobre a quota-parte das exportações dos países menos desenvolvidos no seu relatório anual sobre os progressos realizados pela UE. A quota-parte dos PMD nas exportações mundiais manteve-se em cerca de 1% desde 2011 (ver [figura 1 do anexo I](#)), muito abaixo da meta de 2% estabelecida pela estratégia de AaC da UE e pelos ODS pertinentes (ver ponto 22). A sua quota-parte nas exportações para a UE foi de 2,2% em 2022, tendo permanecido mais ou menos inalterada desde 2017.

- 80** Uma avaliação qualitativa do apoio em matéria de AaC para melhorar o ambiente empresarial e o clima de investimento dos países menos desenvolvidos foi também incluída no estudo complementar para o relatório de progresso da AaC da UE de 2023. De acordo com 28% das delegações da UE nos PMD inquiridas para esta avaliação, o apoio da UE em matéria de AaC visava apenas ligeiramente melhorar o ambiente empresarial e o clima de investimento do país ou nem sequer o fazia (em comparação com 13% para OPD).
- 81** Existem várias fontes disponíveis para medir as capacidades comerciais dos PMD, mas a Comissão não as utiliza para identificar de que forma o apoio da UE em matéria de AaC poderá contribuir mais para melhorar esta situação. Estas incluem o índice das capacidades produtivas, o [índice de desempenho logístico](#) do Banco Mundial e o [rastreador do comércio](#) e o [mapa do potencial de exportação](#) do Centro de Comércio Internacional. O índice das capacidades produtivas (ver ponto [39](#)) é uma medida multidimensional dos "recursos produtivos, das capacidades empresariais e das ligações de produção que, em conjunto, determinam a capacidade de um país para produzir bens e serviços e lhe permitem crescer e desenvolver-se". Com base nos dados da CNUCED, o Tribunal observa que, nos últimos anos, não se registaram melhorias significativas nas capacidades produtivas dos PMD. É o caso, em especial, dos PMD africanos (ver [figura 7](#)). As pontuações dos índices de três dos quatro países visitados (Angola, Camboja e Maláui) chegaram a diminuir entre 2017 e 2022. Com base nos dados da CNUCED, os índices das capacidades produtivas dos PMD mantiveram-se significativamente inferiores aos dos OPD em 2022 (30,9 para PMD e 46,8 para OPD).

Figura 7 | Índice de capacidades produtivas dos países menos desenvolvidos



Fonte: TCE, com base em dados da CNUCED.

O presente relatório foi adotado pela Câmara III, presidida por Bettina Jakobsen, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 24 de junho de 2025.

Pelo Tribunal de Contas



Tony Murphy
Presidente

Anexos

Anexo I – Sobre a auditoria

- 01** Nos países em desenvolvimento, o comércio, e especialmente o comércio transfronteiriço, é importante para o crescimento que pode tirar milhões de pessoas da pobreza. No entanto, para estes países e, em particular, para os países menos desenvolvidos (PMD), existem desafios significativos que afetam o seu acesso ao comércio regional e mundial. Estes podem incluir a falta de capacidade produtiva, obstáculos ao comércio relacionados com práticas regulamentares, administrativas e de governação, ambientes empresariais fracos, infraestruturas deficientes, falta de sistemas sólidos de normalização e certificação das exportações, quadros institucionais fracos e acessos muito difíceis e onerosos ao financiamento para o setor privado.

Países menos desenvolvidos

- 02** A Organização das Nações Unidas (ONU) considerou os países menos desenvolvidos (PMD) uma categoria de Estados que, por razões estruturais, históricas e geográficas, estão altamente desfavorecidos no seu processo de desenvolvimento. Como tal, os PMD necessitam do mais elevado grau de atenção por parte da comunidade internacional¹.

¹ "UN recognition of the least developed countries", CNUCED.

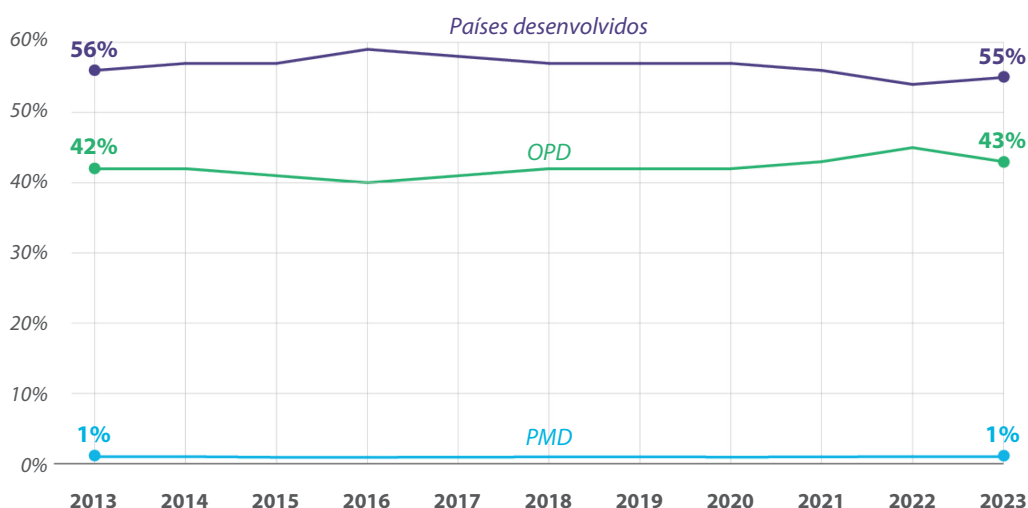
03 A ONU define os PMD como países com baixos níveis de rendimento e que enfrentam graves impedimentos estruturais ao desenvolvimento sustentável. Para ser classificado como PMD, um país deve satisfazer três critérios (em termos de rendimento *per capita*, de ativos humanos e de vulnerabilidade económica e ambiental) e dar o seu consentimento para a classificação. A lista dos países menos desenvolvidos (PMD) passou de 25 países inicialmente em 1971, atingiu o pico de 52 em 1991 e incluía 44 em dezembro de 2024. Estes PMD estão distribuídos pelas seguintes regiões:

- o **África** (32): Angola, Benim, Burquina Faso, Burundi, Chade, Comores, Eritreia, Etiópia, Gâmbia, Guiné, Guiné-Bissau, Jibuti, Lesoto, Libéria, Madagáscar, Mali, Maláui, Mauritânia, Moçambique, Níger, República Centro-Africana, República Democrática do Congo, Ruanda, Senegal, Serra Leoa, Somália, Sudão, Sudão do Sul, Tanzânia, Togo, Uganda e Zâmbia
- o **Ásia** (8): Afeganistão, Bangladexe, Camboja, Iémen, Laos, Mianmar, Nepal e Timor-Leste
- o **Caraíbas** (1): Haiti
- o **Pacífico** (3): Ilhas Salomão, Quiribáti e Tuvalu

04 A lista de países classificados como PMD é revista pelo [Comité para a Política de Desenvolvimento](#) das Nações Unidas de três em três anos. Entre 2017 e 2024, o período abrangido pela presente auditoria, quatro países deixaram o estatuto de PMD e foram classificados como países de rendimento médio-baixo: Guiné Equatorial (2017), Vanuatu (2020), Butão (2023) e São Tomé e Príncipe (2024). Atualmente, existem vários PMD em diferentes fases do processo de graduação, dos quais três (Bangladexe, República Democrática Popular do Laos e Nepal) deverão ser graduados em 2026, enquanto outros três (Ilhas Salomão, Camboja e Senegal) deverão abandonar a categoria de PMD em 2027 e 2029, respetivamente.

05 Muitos dos desafios estruturais que levaram à criação da categoria de PMD continuam a existir, tendo surgido novos desafios. O atual grupo de PMD é composto por cerca de 880 milhões de pessoas, representando 12% da população mundial. No entanto, os PMD representam menos de 2% do produto interno bruto (PIB) mundial e mais de 75% da população dos PMD ainda vive em situação de pobreza². Os PMD são extremamente vulneráveis aos efeitos das alterações climáticas, uma vez que não dispõem dos recursos necessários para se adaptarem. Além disso, apesar de todos os países em desenvolvimento representarem cerca de 45% das exportações mundiais, os PMD permanecem nas margens, representando apenas 1%, em comparação com outros países em desenvolvimento (ver *figura 1*).

Figura 1 | Percentagem das exportações globais dos países menos desenvolvidos em comparação com outros países em desenvolvimento e desenvolvidos



Fonte: TCE, com base em dados da OMC e do Centro de Comércio Internacional.

Nota: Devido aos arredondamentos, alguns totais podem não corresponder à soma dos diferentes valores.

² "UN recognition of the least developed countries", CNUCED.

Ajuda ao comércio

- 06** A ajuda ao comércio (AaC) é uma iniciativa que engloba a assistência destinada a ajudar os países em desenvolvimento, em especial os menos desenvolvidos, a criarem a capacidade comercial e as infraestruturas de que necessitam para beneficiarem do comércio mundial. Com o objetivo de promover o crescimento económico e o desenvolvimento sustentável, a AaC faz parte da ajuda pública ao desenvolvimento (APD) global — subvenções e empréstimos «em condições favoráveis» (ou seja, empréstimos em condições mais favoráveis para o mutuário do que as taxas de mercado) — que se destina a programas e projetos relacionados com o comércio.
- 07** O conceito de AaC foi lançado pela primeira vez pela Organização Mundial do Comércio (OMC)³ na sua Conferência Ministerial de Hong Kong, em dezembro de 2005. A OMC não pode, por si só, prestar assistência ao desenvolvimento, uma vez que não é uma agência de desenvolvimento, tendo, em vez disso, abordado o desafio de conseguir que os muitos mecanismos de assistência ao desenvolvimento existentes trabalhem em conjunto de forma mais eficaz.
- 08** Para o efeito, em fevereiro de 2006, a OMC criou um grupo de trabalho com o objetivo de «operacionalizar» a AaC. Em julho de 2006, esse [grupo de trabalho recomendou](#) que a AaC se centrasse na identificação das necessidades dos países beneficiários, no reforço da resposta dos doadores e na atuação como ponte entre os doadores e os países em desenvolvimento. Uma vez que o comércio é, em si próprio, uma atividade ampla e complexa, a OMC considera que a AaC também é abrangente e difícil de definir⁴. No entanto, juntamente com a OCDE, definiu a AaC de modo a incluir o seguinte:
- reforço da capacidade produtiva (incluindo todo o apoio à agricultura, silvicultura, pesca, indústria, recursos minerais e minas, banca e turismo) — investimento em indústrias e setores para que os países possam diversificar as exportações e tirar partido das vantagens comparativas;

³ A OMC é a única organização internacional mundial que se ocupa das regras do comércio entre as nações.

⁴ "Aid for Trade fact sheet".

- o infraestruturas económicas — construção de estradas, portos, caminhos de ferro, instalações de energia e telecomunicações que ligam os mercados nacionais, regionais e mundiais; e
- o política e regulamentação comerciais, bem como ajustamentos relacionados com o comércio — ajudar os países a desenvolver estratégias comerciais, negociar de forma mais eficaz e aplicar os resultados.

Ajuda ao comércio da UE

- 09** Na sequência da Conferência da OMC de 2005, a UE adotou em 2007 a sua própria estratégia em matéria de AaC, que foi atualizada em 2017. Não existe nenhum programa específico ou circunscrito de despesas da UE em matéria de AaC. Nos últimos anos, a AaC coletiva da UE (de acordo com os códigos do CAD, da UE e dos seus Estados-Membros em conjunto) para os países menos desenvolvidos manteve-se relativamente estável. No período de 2017-2022, a AaC coletiva da UE a favor dos países menos desenvolvidos ascendeu a 17,2 mil milhões de euros, com os 5,4 mil milhões de euros de apoio da UE a representarem, por si só, quase um terço deste montante. A Alemanha, a França, a Suécia e os Países Baixos representam cerca de 80% da AaC dos Estados-Membros para os países menos desenvolvidos.
- 10** Além do apoio em matéria de AaC, a UE disponibiliza, desde 2001, um [acordo comercial preferencial](#) para os PMD. O regime «Tudo menos armas» da UE concede automaticamente aos PMD um acesso isento de direitos aduaneiros e de contingentes ao mercado da UE para todos os produtos, exceto armas e munições. Este regime está previsto no [Regulamento relativo ao sistema de preferências generalizadas \(SPG\)](#), que concede um tratamento especial aos países em desenvolvimento, derrogando assim o [princípio da nação mais favorecida](#) da OMC. Se um país menos avançado preencher os critérios para superar o estatuto de PMD e for classificado como país de rendimento médio-baixo, após um período de transição de três anos, deixará de beneficiar do acesso ao regime "Tudo Menos Armas", mas será automaticamente elegível para o [SPG geral](#) (o regime aplicável aos países de rendimento baixo e médio-baixo). Em alternativa, o país pode procurar beneficiar do [SPG +](#), um regime especial de incentivo ao desenvolvimento sustentável e à boa governação.

Funções e responsabilidades

- 11** O apoio à AaC para os países menos desenvolvidos funciona num ambiente complexo que envolve muitas partes interessadas. Estas incluem países menos desenvolvidos, Estados-Membros (incluindo as suas agências nacionais de desenvolvimento, ministérios e embaixadas), outros doadores internacionais, delegações da UE nos países parceiros, delegações "regionais" da UE, os serviços centrais da Comissão, o Banco Europeu de Investimento (BEI), o setor privado e organizações da sociedade civil.
- 12** O mandato da UE em matéria de AaC nos países menos desenvolvidos é essencialmente da competência da Direção-Geral das Parcerias Internacionais (DG INTPA) da Comissão. A DG INTPA executa a estratégia da UE em matéria de AaC e de apoio aos países menos desenvolvidos. Visa reforçar o comércio para o desenvolvimento como uma componente fundamental do apoio da UE ao crescimento e à criação de emprego e promover a integração dos países em desenvolvimento nas cadeias de valor regionais e mundiais e nos fluxos comerciais⁵. A Direção-Geral do Comércio e da Segurança Económica (DG TRADE) é responsável pela política da UE em matéria de comércio com países fora das fronteiras da UE, incluindo os países menos desenvolvidos.
- 13** As delegações da UE nos PMD, que fazem parte do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), também desempenham um papel importante, concebendo programas anuais e planos de ação que podem incluir a AaC, se esta fizer parte da estratégia do país em causa.
- 14** O BEI opera como um banco de desenvolvimento ativo no domínio da AaC. Em janeiro de 2022, o BEI criou uma nova sucursal, «EIB Global», para lidar com todas as operações de concessão de empréstimos e outras operações fora da UE. O BEI pode decidir conceder um empréstimo soberano diretamente sem o envolvimento de subvenções ou, noutras ações, a Comissão concede uma subvenção com financiamento misto para permitir o empréstimo do BEI.

Âmbito e método da auditoria

- 15** Consultar o ponto [07](#), em «Principais mensagens», para as perguntas de auditoria do Tribunal. Dado que o assunto não foi abordado pelo TCE nos últimos anos, o relatório do Tribunal pretende contribuir para melhorar a gestão da AaC da UE destinada aos países menos desenvolvidos por parte da Comissão e informar os decisores em eventuais futuras revisões das disposições de governação das novas intervenções de AaC.

⁵ DG INTPA Strategic Plan 2020-2024.

- 16** A auditoria abrangeu o período compreendido entre 2017, ano em que a estratégia da UE para a AaC foi atualizada, e as ações realizadas em 2024. Os últimos dados agregados disponíveis, no entanto, só abrangem até 2022, inclusive.
- 17** A auditoria baseia-se numa análise exaustiva da documentação e em entrevistas com a DG INTPA e a DG TRADE nos serviços centrais e nas delegações da UE, bem como em entrevistas com pessoal do SEAE nas delegações da UE. O Tribunal realizou igualmente reuniões com a OMC, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento e representantes dos ministérios franceses e neerlandeses que se ocupam da APD.
- 18** Além da avaliação do apoio da UE em matéria de AaC a nível agregado, que abrange todos os PMD, o Tribunal selecionou quatro PMD para visitas no local: Ruanda, Maláui, Angola e Camboja. Esta seleção foi feita para abranger uma série de PMD diferentes em termos de dimensão, desenvolvimento económico e capacidade produtiva e acordos de comércio externo, bem como para alcançar uma distribuição geográfica.
- 19** Ao nível das delegações da UE, o Tribunal examinou os procedimentos em vigor para a avaliação das necessidades, a seleção e a execução dos projetos, bem como a monitorização e a comunicação sobre a AaC da UE. Para além do pessoal da delegação da UE⁶ nestes quatro países, entrevistámos autoridades nacionais, doadores internacionais, beneficiários de projetos e representantes do setor privado e da sociedade civil.
- 20** Nos quatro PMD, o Tribunal selecionou igualmente nove intervenções relacionadas com a AaC para visitas no local, escolhidas de modo a abranger uma gama de tipos de intervenção, em diferentes setores e em várias fases de conclusão (ver [quadro 1](#)). Estas não podiam incluir projetos de infraestruturas, uma vez que os eventuais contratos lançados durante o período não teriam maturidade suficiente para serem avaliados. Para as intervenções selecionadas, o Tribunal analisou as suas ligações à AaC e à avaliação das necessidades, bem como a qualidade da implementação e os resultados alcançados.

⁶ O Tribunal entrevistou igualmente pessoal de outras delegações da UE com responsabilidade regional pelos PMD visitados.

Quadro 1 | Amostra de intervenções selecionadas

País	Título	Financiamento da UE (milhões de euros)
Ruanda	Laboratório do Conselho Nacional para o Desenvolvimento das Exportações Agrícolas	3,3
Ruanda	Uma abordagem orientada pelo mercado para a melhoria da cadeia de valor e a expansão do mercado ruandês do café	2,5
Maláui	KULIMA — Promoção da agricultura no Maláui	100
Maláui	Assistência técnica para apoiar o Maláui nas negociações comerciais bilaterais e regionais	1
Angola	Fornecimento de equipamento de laboratório e de consumíveis	1,4
Angola	Train for Trade II	5,5
Camboja	SWITCH-Garment — Promoção de práticas energéticas sustentáveis no setor do vestuário no Camboja	3
Camboja	Projeto ARISE + Cambodia — "Apoio à Integração Regional da ASEAN – Camboja"	7,4
Camboja	CAPFISH Capture— Desenvolvimento da pesca pós-captura	16

Siglas e acrónimos

ACP	África, Caraíbas e Pacífico
AaC	Ajuda ao comércio
APD	Ajuda Pública ao Desenvolvimento
BEI	Banco Europeu de Investimento
CAD	Comité de Ajuda ao Desenvolvimento
CNUCED	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
COMESA	Mercado Comum da África Oriental e Austral
DG INTPA	Direção-Geral das Parcerias Internacionais
DG TRADE	Direção-Geral do Comércio e da Segurança Económica
FEDS+	Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável Mais
FEI	Quadro integrado reforçado
IVCDI	Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OPD	Outros países em desenvolvimento
PIB	Produto interno bruto
PIN	Programa indicativo nacional
PIP	Programa indicativo plurianual
PMD	Países menos desenvolvidos
PME	Pequenas e médias empresas
SADC	Comunidade de Desenvolvimento da África Austral
SEAE	Serviço Europeu para a Ação Externa

Glossário

Autorização	Montante reservado no orçamento para financiar uma despesa específica, por exemplo um contrato ou convenção de subvenção.
Beneficiário	Pessoa singular ou coletiva que recebe uma subvenção ou empréstimo proveniente do orçamento da UE para executar um projeto ou programa.
Delegação da UE	Representação diplomática da UE num país terceiro ou junto de uma organização internacional.
Empréstimo em condições preferenciais	Empréstimo com condições significativamente mais favoráveis do que as disponíveis no mercado.
Estratégia Global Gateway	Estratégia da UE que visa estabelecer ligações em todo o mundo através do investimento em infraestruturas digitais, energéticas e de transportes e do reforço dos sistemas de saúde, educação e investigação.
Financiamento misto	Prática de combinar subvenções da UE com capital próprio ou empréstimos provenientes de financiadores públicos e privados.
Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável Mais	Pacote de subvenções, garantias e outros instrumentos financeiros da UE destinados a impulsionar o desenvolvimento económico e social sustentável e inclusivo e a promover a resiliência socioeconómica, principalmente em África e na Vizinhança Europeia.
Graduação	Processo das Nações Unidas através do qual um país menos desenvolvido é reclassificado como país de rendimento médio-baixo.
Impacto	Consequências mais amplas a longo prazo de um projeto ou programa concluídos, como, por exemplo, os benefícios socioeconómicos para a população no seu conjunto.
Marcador do Rio	Indicador, definido pela OCDE, da medida em que uma atividade contribui para os objetivos das convenções do Rio.
Objetivos de Desenvolvimento Sustentável	Conjunto de 17 objetivos definidos na Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, a fim de incentivar a ação de todos os países em domínios de importância crítica para a humanidade e o planeta.
Organização Mundial do Comércio	Organização mundial que trata das regras do comércio entre nações e atua como um fórum para a negociação de acordos comerciais e a resolução de litígios comerciais.
Plano de ação	Documento que estabelece as medidas a tomar para alcançar um determinado objetivo.
Plano de atividades	Documento que resume as estimativas operacionais e financeiras de uma empresa e descreve a forma como esta irá atingir as suas metas.

Resultado

Efeito imediato de um projeto ou programa após a sua conclusão, por exemplo o aumento da empregabilidade dos participantes em cursos ou a melhoria da acessibilidade na sequência da construção de uma nova estrada.

Sociedade civil

Parte da sociedade, distinta do Estado e das empresas, composta por associações e outros agrupamentos que representam interesses em comum no domínio público.

Respostas da Comissão e do Serviço Europeu para a Ação Externa

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2025-17>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2025-17>

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 conduzida pelo Membro do TCE Viorel Ștefan.

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2025

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 978-92-849-5507-7	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/0988031	QJ-01-25-042-PT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5508-4	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/9441511	QJ-01-25-042-PT-N

COMO CITAR ESTE DOCUMENTO

Tribunal de Contas Europeu, [Relatório Especial 12/2025](#): "Ajuda ao comércio da UE a favor de países menos desenvolvidos — Está a ser dada resposta às necessidades, mas o financiamento da UE não está no bom caminho para cumprir o objetivo para 2030", Serviço das Publicações da União Europeia, 2025.

Os países em desenvolvimento e os países menos desenvolvidos do mundo, em particular, enfrentam desafios significativos que dificultam o seu acesso ao comércio regional e mundial. A assistência através da ajuda ao comércio visa ajudá-los a desenvolver capacidades e infraestruturas comerciais. Em 2017, a UE atualizou a sua estratégia de ajuda ao comércio, com maior ênfase nos países menos desenvolvidos. O Tribunal examinou se a Comissão direcionou, executou e controlou devidamente a ajuda ao comércio da UE a favor destes países, constatando que, embora este apoio esteja, de um modo geral, a ser prestado em conformidade com as necessidades, não está no bom caminho para cumprir a meta de financiamento da estratégia para 2030. O Tribunal formula cinco recomendações destinadas a melhorar a gestão pela Comissão da ajuda ao comércio da UE a favor de países menos desenvolvidos.

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/contact
Sítio Internet: eca.europa.eu
Redes sociais: @EUauditors