

# Jornal Oficial

## da União Europeia

# C 45



Edição em língua  
portuguesa

## Comunicações e Informações

62.º ano  
4 de fevereiro de 2019

Índice

III *Atos preparatórios*

TRIBUNAL DE CONTAS

2019/C 45/01

Parecer n.º 10/2018 (*apresentado nos termos do artigo 322.º, n.º 1, do TFUE*) relativo à proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional, COM(2018) 460 *final* ..... 1

PT



## III

(Atos preparatórios)

## TRIBUNAL DE CONTAS

**PARECER N.º 10/2018**

(apresentado nos termos do artigo 322º, n.º 1, do TFUE)

**relativo à proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional, COM(2018) 460 final**

(2019/C 45/01)

## ÍNDICE

	Pontos	Página
Síntese	I-IV	2
Introdução	1-9	2
PARTE I: OBSERVAÇÕES GERAIS	10-19	4
Simplificação e coerência	13-14	4
Flexibilidade	15-16	5
Responsabilização	17-18	5
Disposições específicas do FED	19	5
PARTE II: OBSERVAÇÕES ESPECÍFICAS	20-68	5
Título I — Disposições gerais (artigos 1º-9º)	20	5
Capítulo I — Programação (artigos 10º-15º)	21-29	5
Capítulo II — Disposições específicas relativas à Vizinhança (artigos 16º-18º)	30-38	6
Capítulo III — Planos de ação, medidas e modalidades de execução (artigos 19º-25º)	39-48	7
Capítulo IV — FEDS+, garantias orçamentais e assistência financeira a países terceiros (artigos 26º-30º)	49-57	8
Capítulo V — Monitorização, apresentação de relatórios e avaliação (artigos 31º-32º)	58-65	9
Condições para a certificação pelo Tribunal	66-68	10
ANEXO — Análise da proposta da Comissão e sugestões do Tribunal		11

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 322º, n.º 1,

Tendo em conta o Quadro Financeiro Plurianual (QFP) para 2021-2027, tal como definido na Comunicação da Comissão «Um orçamento moderno para uma União que protege, capacita e defende — Quadro financeiro plurianual 2021-2027» (1);

Tendo em conta o Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União (2);

Tendo em conta o Parecer n.º 1/2017 sobre a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União (3);

Tendo em conta a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional (4), apresentada pela Comissão;

Tendo em conta o pedido de parecer sobre a referida proposta apresentado pelo Conselho em 9 de julho de 2018;

Considerando que a proposta tem por objeto a concentração de vários instrumentos num único instrumento abrangente, possibilitando a racionalização dos sistemas de gestão e supervisão e, deste modo, a redução dos encargos administrativos para as partes interessadas;

ADOTOU O SEGUINTE PARECER:

### Síntese

I. A proposta é apresentada no contexto do Quadro Financeiro Plurianual (QFP) para 2021-2027 (5). Prevê uma profunda reestruturação dos instrumentos de ação externa da União através da concentração de vários desses instrumentos num novo instrumento abrangente: o Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional, que será aplicável a partir de 1 de janeiro de 2021.

II. A fundamentação subjacente à proposta consiste em «simplificar a forma de trabalhar», aumentando, simultaneamente, a coerência e a consistência das suas intervenções e sendo, além disso, mais flexível na resposta a desafios e crises imprevistos. Em termos globais, a proposta alcança estes objetivos.

III. A integração do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) no Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional resolve uma incoerência entre o processo orçamental e o processo de prestação de contas do FED. Através da proposta, o Parlamento Europeu ganharia poder orçamental e legislativo, melhorando, por conseguinte, a supervisão democrática da ajuda ao desenvolvimento concedida pela UE.

IV. O presente parecer formula sugestões sobre a forma de conferir maior clareza à proposta reorganizando parcialmente algumas disposições e tornando outras mais específicas.

### Introdução

1. Em 14 de junho de 2018, a Comissão publicou uma proposta («a proposta») de criação de um Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional (6), bem como os respetivos anexos (7).

2. A proposta é apresentada no contexto do Quadro Financeiro Plurianual (QFP) para 2021-2027 (8), tal como definido na Comunicação da Comissão «Um orçamento moderno para uma União que protege, capacita e defende — Quadro financeiro plurianual 2021-2027». A comunicação apresenta as principais prioridades e quadro orçamental global para os programas de ação externa da UE no âmbito da rubrica «Países Vizinhos e Resto do Mundo», incluindo a criação do Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional.

(1) COM(2018) 321 final, Comunicação «Um orçamento moderno para uma União que protege, capacita e defende — Quadro financeiro plurianual 2021-2027» da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões.

(2) JO L 193 de 30.7.2018, p. 1, «Regulamento Financeiro».

(3) JO C 91 de 23.3.2017, p. 1.

(4) COM(2018) 460 final.

(5) COM(2018) 321 final, anteriormente referido.

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

(7) Anexos da proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional, COM(2018) 460 final, anexos I a VII.

(8) COM(2018) 321 final, Comunicação «Um orçamento moderno para uma União que protege, capacita e defende — Quadro financeiro plurianual 2021-2027» da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões.

3. No QFP para 2014-2020, coexistem vários instrumentos de financiamento no âmbito da rubrica 4 («Europa Global»), a maior parte dos quais terminará em 31 de dezembro de 2020. Ao abrigo do QFP para 2021-2027, a proposta prevê uma profunda reestruturação dos instrumentos de ação externa da União através da concentração de vários desses instrumentos num novo instrumento abrangente: o Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional, que será aplicável a partir de 1 de janeiro de 2021. Os instrumentos/programas atuais a concentrar/integrar são os seguintes:

- o Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento <sup>(9)</sup> (ICD);
- o Fundo Europeu de Desenvolvimento <sup>(10)</sup> (FED);
- o Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos <sup>(11)</sup> (IEDDH);
- o Instrumento Europeu de Vizinhança <sup>(12)</sup> (IEV);
- o Instrumento de Parceria <sup>(13)</sup> (IP);
- o Instrumento para a Estabilidade e a Paz <sup>(14)</sup> (IEP);
- o Instrumento para a Cooperação no domínio da Segurança Nuclear <sup>(15)</sup> (ICSN);
- o mandato de empréstimo externo <sup>(16)</sup> (MEE);
- o Fundo de Garantia relativo às ações externas <sup>(17)</sup>;
- o Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável (FEDS), a Garantia FEDS e o Fundo de Garantia FEDS <sup>(18)</sup>;
- a assistência macrofinanceira <sup>(19)</sup> (AMF);
- o Regulamento de Execução Comum <sup>(20)</sup> (REC).

<sup>(9)</sup> Regulamento (UE) n.º 233/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014, que cria um instrumento de financiamento da cooperação para o desenvolvimento para o período 2014-2020 (JO L 77 de 15.3.2014, p. 44).

<sup>(10)</sup> Acordo Interno relativo ao 11.º FED (JO L 210 de 6.8.2013, p. 1); Regulamento (UE) 2015/322 do Conselho, de 2 de março de 2015, relativo à execução do 11.º Fundo Europeu de Desenvolvimento (JO L 58 de 3.3.2015, p. 1); Decisão (UE) 2015/334 do Conselho, de 2 de março de 2015 (JO L 58 de 3.3.2015, p. 75).

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

<sup>(12)</sup> Regulamento (UE) n.º 232/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014, que cria um Instrumento Europeu de Vizinhança (JO L 77 de 15.3.2014, p. 27).

<sup>(13)</sup> Regulamento (UE) n.º 234/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014, que cria um Instrumento de Parceria para a cooperação com países terceiros (JO L 77 de 15.3.2014, p. 77).

<sup>(14)</sup> Regulamento (UE) n.º 230/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014, que cria um Instrumento para a estabilidade e a paz (JO L 77 de 15.3.2014, p. 1).

<sup>(15)</sup> Regulamento (Euratom) n.º 237/2014 do Conselho, de 13 de dezembro de 2013, que institui um Instrumento para a Cooperação no domínio da Segurança Nuclear (JO L 77 de 15.3.2014, p. 109). Propõe-se que este Instrumento abranja apenas um número limitado de atividades relacionadas com a utilização pacífica da energia nuclear [ver anexo II, n.º 6, alínea i)]. Será criado um instrumento complementar em conformidade com os procedimentos específicos do Tratado Euratom: o Instrumento Europeu para a Segurança Nuclear (IESN). Propõe-se que este instrumento abranja ações (e o financiamento de atividades no domínio nuclear) relacionadas com salvaguardas nucleares, apoio a infraestruturas e formação e transferências de conhecimentos especializados da UE.

<sup>(16)</sup> Decisão (UE) n.º 2018/412 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de março de 2018, que altera a Decisão n.º 466/2014/UE que concede uma garantia da UE ao Banco Europeu de Investimento em caso de perdas resultantes de operações de financiamento a favor de projetos de investimento realizados fora da União (JO L 76 de 19.3.2018, p. 30).

<sup>(17)</sup> Regulamento (CE, Euratom) n.º 480/2009 do Conselho, de 25 de maio de 2009, que institui um Fundo de Garantia relativo às ações externas (JO L 145 de 10.6.2009, p. 10).

<sup>(18)</sup> Regulamento (UE) 2017/1601 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de setembro de 2017, que institui o Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável (FEDS), a Garantia FEDS e o Fundo de Garantia FEDS (JO L 249 de 27.9.2017, p. 1).

<sup>(19)</sup> Com exceção de subvenções da assistência macrofinanceira. A assistência macrofinanceira será ativada caso a caso, consoante as necessidades.

<sup>(20)</sup> Regulamento (UE) n.º 236/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014, que estabelece regras e procedimentos comuns para a execução dos instrumentos da União de financiamento da ação externa (JO L 77 de 15.3.2014, p. 95). O REC aplica-se a diversos instrumentos no âmbito da rubrica 4, «Europa Global», do QFP para 2014-2020.

4. De acordo com o considerando 8 da proposta, a execução do Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional deve pautar-se pelas cinco prioridades definidas na Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia (Estratégia Global) <sup>(21)</sup>. Além disso, o considerando 9 salienta a importância do novo Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento <sup>(22)</sup> (Consenso), que estabelece o quadro para uma abordagem comum da cooperação para o desenvolvimento por parte da União e dos seus Estados-Membros. O Consenso tem por objetivo a aplicação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável <sup>(23)</sup> e da Agenda de Ação de Adis Abeba <sup>(24)</sup>.

5. O objetivo do Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional consiste em «manter e promover os valores e os interesses da União a nível mundial, através da prossecução dos objetivos e dos princípios da sua ação externa» <sup>(25)</sup>.

6. O financiamento proposto para a sua execução no período compreendido entre 2021 e 2027 eleva-se a 89,2 mil milhões de euros <sup>(26)</sup>.

7. Um dos principais desafios do Instrumento consiste na integração do FED, que atualmente está fora do orçamento. Com um orçamento de 30,5 mil milhões de euros para o período de 2014-2020, o FED é o instrumento externo de maior dimensão <sup>(27)</sup>. Os FED atuais <sup>(28)</sup> e o Instrumento funcionarão em paralelo até ao esgotamento dos fundos.

8. A Comissão propõe que a proposta apoie o quadro para a execução da parceria que sucederá ao atual Acordo de Cotonu <sup>(29)</sup>. Esta abordagem é o inverso da atual, ao abrigo da qual o Acordo de Cotonu tem vindo a apoiar os FED.

9. A análise do Tribunal inclui várias observações gerais (Parte I), observações específicas (Parte II) e uma lista de sugestões de redação específicas (anexo).

#### PARTE I: OBSERVAÇÕES GERAIS

10. O Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional é uma proposta ambiciosa, que:

- a) concentra vários programas e instrumentos (orçamentais e extraorçamentais) num único instrumento;
- b) inclui programas geográficos, programas temáticos e ações de resposta rápida;
- c) inclui muitas formas diferentes de financiamento (subvenções, contratos públicos, apoio orçamental, contribuições para fundos fiduciários, instrumentos financeiros, garantias orçamentais, financiamento misto e redução do peso da dívida).

Estas características conferem-lhe uma grande abrangência e complexidade.

11. A fundamentação subjacente à proposta consiste em «simplificar a forma de trabalhar» aumentando, simultaneamente, a coerência e a consistência das suas intervenções e sendo, além disso, mais flexível na resposta a desafios e crises imprevistos <sup>(30)</sup>.

12. Em termos gerais, a proposta simplificará o quadro legislativo no domínio da ajuda externa. Proporcionará uma maior flexibilidade aos instrumentos orçamentais e uma flexibilidade semelhante para os elementos previamente incluídos no FED.

#### Simplificação e coerência

13. A simplificação pretendida pela Comissão implica essencialmente a concentração de vários instrumentos orçamentais e do FED num instrumento abrangente.

<sup>(21)</sup> «Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte — Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia», 19.6.2016.

<sup>(22)</sup> O novo Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento — «O nosso mundo, a nossa dignidade, o nosso futuro», Declaração comum do Conselho e dos representantes dos Governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho, do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia, 8.6.2017.

<sup>(23)</sup> «Transformar o nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável», Resolução adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 25.9.2015 (A/RES/70/1).

<sup>(24)</sup> «Agenda de Ação de Adis Abeba da Terceira Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento», adotada em 16.6.2015 e aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 27.7.2015 (A/RES/69/313).

<sup>(25)</sup> Artigo 3º, n.º 5; artigo 8º e artigo 21º da versão consolidada do Tratado da União Europeia (TUE).

<sup>(26)</sup> Artigo 6º, n.º 1, da proposta.

<sup>(27)</sup> Uma parte significativa do Mecanismo de Apoio à Paz em África, que atualmente é financiado pelo FED, continuará fora do orçamento. Comparativamente, o orçamento destinado à rubrica 4, «Europa Global», para o período de 2014-2020 ascende a 66,3 mil milhões de euros.

<sup>(28)</sup> O período de autorização terminou para o 8º, o 9º e o 10º FED e terminará em 2020 para o 11º FED [artigo 1º, n.º 5, do Acordo Interno relativo ao 11º FED (JO L 210 de 6.8.2013, p. 1); Regulamento (UE) 2015/322 do Conselho (JO L 58 de 3.3.2015, p. 1)].

<sup>(29)</sup> Ver considerando 20 da proposta.

<sup>(30)</sup> Exposição de motivos da proposta, ponto 1, «Contexto da proposta».

14. Embora a proposta esteja no rumo certo e venha reduzir lacunas e sobreposições<sup>(31)</sup>, a coerência e a consistência dependem das modalidades de execução escolhidas, bem como das modalidades de supervisão e de gestão da Comissão. Por exemplo, o desenvolvimento de capacidades no domínio da paz e da segurança pode ser financiado geograficamente e tematicamente ao abrigo da proposta e executado por diferentes serviços da Comissão, delegações da UE ou fundos fiduciários da UE. Além disso, ações semelhantes poderão também ser financiadas ao abrigo da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) [missões de formação da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) não abrangidas pelo «mecanismo Athena»] ou ao abrigo da Facilidade Europeia de Apoio à Paz proposta.

### Flexibilidade

15. A comunicação sobre o novo QFP para 2021-2027<sup>(32)</sup> salientou que «[s]erá igualmente necessário que as normas que regem o Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional prevejam disposições em matéria de flexibilidade semelhantes às que vigoram atualmente para o Fundo Europeu de Desenvolvimento».

16. Para responder de forma mais flexível aos desafios e crises imprevistos, a proposta envolve duas medidas principais: a introdução de uma «reserva para os novos desafios e prioridades» de 11% (artigo 6º, n.º 3) e o abrandamento das regras em matéria de anualidade, facilitando a transição das dotações de autorização e a nova disponibilização das autorizações anuladas em benefício da rubrica orçamental de origem (artigo 25º).

### Responsabilização

17. O Relatório Anual do Tribunal sobre o FED<sup>(33)</sup> relativo a 2017 chamou a atenção para uma incoerência entre o processo orçamental e o processo de prestação de contas do FED. O Parlamento Europeu não intervém na elaboração do orçamento do FED e das suas regras, nem na afetação dos recursos necessários. No entanto, decide quanto à concessão de quitação, à Comissão Europeia, pelo modo como geriu o FED no âmbito de um procedimento anual de quitação específico. A integração do FED no Instrumento resolve esta incoerência e reforça a supervisão democrática do Parlamento Europeu sobre a ajuda ao desenvolvimento concedida pela UE. Por conseguinte, melhora o controlo democrático dessa ajuda da UE. Através da proposta, o Parlamento Europeu ganhará poder orçamental e legislativo.

18. O considerando 44 salienta a obrigação de a Comissão incluir, nos «(...) acordos com países terceiros e territórios e com organizações internacionais, bem como qualquer contrato ou acordo decorrentes da execução do presente regulamento [...] disposições que confirmam expressamente à Comissão, ao Tribunal de Contas e ao OLAF poderes para realizar tais auditorias, verificações no local e inspeções, de acordo com as respetivas competências e assegurar que quaisquer terceiros envolvidos na execução dos fundos da União concedem direitos equivalentes». A Comissão e os legisladores devem ponderar o reforço, nesses acordos, da obrigação de transmitir ao Tribunal de Contas, a pedido deste, quaisquer documentos ou informações de que este precise para desempenhar a sua função.

### Disposições específicas do FED

19. Vários pontos importantes relacionados com o FED, como a utilização de fundos remanescentes, de reservas especiais e de montantes cuja autorização tenha sido anulada e o futuro do Acordo de Cotonu e da Facilidade de Investimento ACP, não são contemplados pela proposta e dependerão de uma decisão dos Estados-Membros quando o Acordo de Cotonu caducar, em 2020, bem como de um eventual acordo subsequente com os países de África, Caraíbas e Pacífico (ACP). Esta situação cria incerteza junto dos países parceiros.

## Parte II: OBSERVAÇÕES ESPECÍFICAS

### Título I — Disposições gerais (artigos 1º-9º)

20. Os considerandos realçam a importância da igualdade de género e do empoderamento das mulheres, as alterações climáticas, a migração e as organizações da sociedade civil. No entanto, a igualdade de género e as alterações climáticas não são explicitamente mencionadas nos objetivos específicos, no artigo 3º, n.º 2.

### Capítulo I — Programação (artigos 10º-15º)

21. No que diz respeito à programação, para além de um capítulo sobre questões relacionadas com a Vizinhança (capítulo II), que é inspirado pelas disposições correspondentes do IEV<sup>(34)</sup>, a proposta baseia-se sobretudo no Regulamento ICD<sup>(35)</sup>. Este é o caso, concretamente, dos programas geográficos.

<sup>(31)</sup> A avaliação do impacto da proposta [SWD(2018) 337 final] refere a existência de menos lacunas e sobreposições entre instrumentos como uma justificação para a alteração da arquitetura dos instrumentos externos, página 19.

<sup>(32)</sup> COM(2018) 321 final, «Um orçamento moderno para uma União que protege, capacita e defende — Quadro financeiro plurianual 2021-2027», nota de rodapé n.º 16.

<sup>(33)</sup> Relatório Anual sobre as atividades financiadas pelos oitavo, nono, décimo e décimo primeiro Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) relativo ao exercício de 2017, ponto 45 (JO C 357 de 4.10.2018, p. 315).

<sup>(34)</sup> Regulamento (Euratom) n.º 232/2014, anteriormente referido.

<sup>(35)</sup> Regulamento (UE) n.º 233/2014, anteriormente referido.

22. No que diz respeito aos programas temáticos, a proposta também integra disposições em matéria de programação retiradas de outros instrumentos existentes (por exemplo, o IEP <sup>(36)</sup> e o IP <sup>(37)</sup>). Uma vez que estes instrumentos são de natureza sobretudo temática e, em certos aspetos, incluem disposições muito semelhantes, a proposta resulta num conjunto de disposições significativamente mais simples (em especial no que diz respeito aos documentos de programação).

23. O artigo 11º da proposta introduz vários princípios de programação, que se aplicam exclusivamente aos programas geográficos. Embora seja claro que alguns princípios, pela sua própria natureza, se aplicam apenas a este tipo de programas (por exemplo, no que diz respeito à sincronização do período de programação com os ciclos estratégicos dos países parceiros), outros não se aplicam exclusivamente a programas geográficos. Um exemplo disso é o princípio de que os documentos de programação relativos aos programas geográficos se devem basear em resultados (artigo 11º, n.º 5); na opinião do Tribunal, o mesmo deve ser aplicável também aos programas temáticos.

**24. A Comissão e os legisladores devem considerar:**

*aplicar também aos programas temáticos o princípio de que os documentos de programação dos programas geográficos se devem basear em resultados.*

25. O artigo 11º, n.º 1, da proposta apela ao diálogo entre a União, os Estados-Membros e os países parceiros tendo em vista a programação de ações. No entanto, o Tribunal não encontrou qualquer referência a este diálogo na descrição do processo de adoção, aprovação, alteração e/ou revisão dos programas indicativos plurianuais (PIP) (artigo 14º) nem na definição dos conteúdos dos documentos de programação (artigos 12º e 13º), por exemplo a inclusão de uma referência às principais partes interessadas consultadas durante o processo de programação.

**26. A Comissão e os legisladores devem considerar:**

*incluir na proposta a referência em falta ao diálogo entre a União, os Estados-Membros e os países parceiros.*

27. O texto dos n.ºs 3 e 4 do artigo 14º só difere na medida em que um incide nos programas geográficos (n.º 3), ao passo que o outro trata dos programas temáticos (n.º 4), e na parte final do n.º 3 (que também inclui a expressão «na sequência de uma situação de crise ou de pós-crise»). O anexo contém uma sugestão de reformulação.

28. O artigo 15º prevê a «reserva para novos desafios e prioridades». Não é claro o motivo pelo qual este artigo surge no capítulo sobre «Programação» (capítulo I).

**29. A Comissão e os legisladores devem considerar:**

*passar o artigo 15º, «Reserva para novos desafios e prioridades», para a secção «Disposições gerais», após o artigo 6º. Esta alteração conferiria maior lógica à ordem dos artigos, uma vez que o artigo 15º faz referência ao artigo 6º.*

## **Capítulo II — Disposições específicas relativas à Vizinhança (artigos 16º-18º)**

30. A proposta dedica um capítulo distinto às «Disposições específicas relativas à Vizinhança», composto por três artigos relacionados com a programação. A estrutura apresentada dificulta a leitura da proposta.

31. O artigo 16º, n.º 2, diz respeito aos princípios de programação relativos à «Vizinhança». Embora o conteúdo deste número diga respeito aos princípios de programação, o artigo intitula-se «Documentos de programação». Esta redação não se coaduna com a estrutura aplicada no capítulo I, em que os princípios de programação (artigo 11º) e os documentos de programação (artigo 12º) surgem em artigos distintos.

32. O artigo 16º, n.º 2, dispõe «Em derrogação do artigo 11º, n.º 2...». Contudo, o conteúdo dos dois números e os critérios do país parceiro utilizados para a programação são parcialmente semelhantes.

33. No artigo 17º, a Comissão propõe uma «abordagem baseada no desempenho». No entanto, esta só diz respeito aos países da «Vizinhança», na medida em que só estes países têm características suscetíveis de serem comparadas utilizando indicadores de desempenho.

34. Embora tenha sido incluído um mecanismo semelhante no âmbito do 11º FED <sup>(38)</sup> «para incentivar as reformas orientadas para os resultados», esse não é o caso na atual proposta.

<sup>(36)</sup> Regulamento (UE) n.º 230/2014, anteriormente referido.

<sup>(37)</sup> Regulamento (UE) n.º 234/2014, anteriormente referido.

<sup>(38)</sup> Regulamento (UE) 2015/322, anteriormente referido, artigo 7º, n.º 2.



35. Além disso, o relatório de revisão intercalar do IEV <sup>(39)</sup> indicou que: «A execução da abordagem baseada em incentivos definida no IEV produziu recursos financeiros significativamente superiores para os parceiros que realizaram maiores progressos nas reformas políticas, embora o seu impacto na mobilização de novas reformas, sobretudo noutros países, ainda não tenha sido demonstrado. O IEV não conseguiu proporcionar incentivos suficientes aos países que demonstraram relutância em realizar reformas políticas». A proposta não alterou o mecanismo existente da abordagem baseada no desempenho.

36. **A Comissão e os legisladores devem considerar:**

aplicar a toda a proposta um mecanismo semelhante de Esta alteração garantiria que a «abordagem baseada no desempenho» não é limitada aos países da «Vizinhança».

37. O conceito de abordagem baseada no desempenho previsto no artigo 17º é o mesmo que o da abordagem baseada em incentivos do IEV <sup>(40)</sup>, só divergindo na terminologia. O conceito não foi ajustado de modo a refletir a ênfase do Regulamento Financeiro no desempenho e nos resultados <sup>(41)</sup>.

38. **A Comissão e os legisladores devem considerar:**

suprimir o capítulo II, «Disposições específicas relativas à Vizinhança», e incluir os respetivos artigos no capítulo I, «Programação», reduzindo as disposições específicas relativas à Vizinhança ao mínimo indispensável. Esta alteração facilitaria a leitura da proposta.

**Capítulo III — Planos de ação, medidas e modalidades de execução (artigos 19º-25º)**

39. No que diz respeito à execução, a proposta baseia-se essencialmente no REC <sup>(42)</sup> e integra as disposições de execução de alguns dos instrumentos existentes.

40. Em comparação com o quadro existente, a proposta inclui uma lista significativamente mais simples de tipos de medidas que podem ser adotadas (individuais, especiais, de apoio e de assistência de caráter excecional). Na opinião do Tribunal, uma descrição de (algumas das) situações em que as medidas individuais poderão ser adotadas conferiria maior clareza à proposta.

41. O artigo 19º, n.º 4, diz respeito às medidas de assistência de caráter excecional. Por analogia com as medidas de apoio, que são regidas por um artigo específico (artigo 20º), as medidas de assistência de caráter excecional devem ser tratadas num artigo separado, por serem de caráter excecional.

42. No artigo 21º, a Comissão propõe limites máximos (10 milhões de euros e 20 milhões de euros, respetivamente) abaixo dos quais os planos de ação e as medidas não têm de ser adotados «por meio de atos de execução adotados em conformidade com o procedimento de exame». Estes limites máximos são o dobro dos constantes do 11º FED <sup>(43)</sup>. No caso dos programas já financiados ao abrigo do orçamento, os limites máximos também foram duplicados. O aumento dos limiares das exceções em que não é necessário um ato de execução enfraquece as modalidades de supervisão.

43. O artigo 25º da proposta vai além do Regulamento Financeiro ao:

- a) permitir que as dotações de autorização e de pagamento não utilizadas transitem automaticamente e possam ser autorizadas até 31 de dezembro do exercício seguinte;
- b) disponibilizar novamente as dotações de autorização correspondentes ao montante das autorizações anuladas na sequência da não execução, total ou parcial, de uma ação;
- c) não aplicar o artigo 114º, n.º 2, terceiro parágrafo, do Regulamento Financeiro <sup>(44)</sup>;

<sup>(39)</sup> SWD(2017) 602, Documento de trabalho dos serviços da Comissão — Avaliação do Instrumento Europeu de Vizinhança, que acompanha o documento — Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Relatório de revisão intercalar dos instrumentos de financiamento externo.

<sup>(40)</sup> Regulamento (UE) n.º 232/2014 anteriormente referido, artigo 4º, n.ºs 2 e 3.

<sup>(41)</sup> «O conceito de desempenho no que respeita ao orçamento deverá ser clarificado. O desempenho deverá depender da aplicação direta do princípio da boa gestão financeira. O princípio da boa gestão financeira deverá também ser definido, e deverá ser estabelecida uma ligação entre os objetivos definidos e o desempenho, os indicadores e os resultados, e a economia, a eficiência e a eficácia na utilização das dotações. Por razões de segurança jurídica e, simultaneamente, para evitar conflitos com os quadros de desempenho em vigor dos diferentes programas, a terminologia relacionada com o desempenho, em especial as realizações e os resultados, deverá ser definida» (Regulamento Financeiro, considerando 9).

<sup>(42)</sup> Regulamento (UE) n.º 236/2014, anteriormente referido.

<sup>(43)</sup> Artigo 9º, n.º 4, do Regulamento (UE) 2015/322, anteriormente referido.

<sup>(44)</sup> «No caso de ações externas, em que a autorização orçamental global dê origem a uma convenção de financiamento celebrada com um país terceiro, as convenções de financiamento são celebradas até 31 de dezembro do ano n+1. Nesse caso, a autorização orçamental global cobre os custos totais dos compromissos jurídicos que executam a convenção de financiamento celebrada durante um período de três anos após a data de celebração da convenção de financiamento.»

d) introduzir uma derrogação do artigo 209º, n.º 3, do Regulamento Financeiro respeitante aos reembolsos e receitas gerados por um instrumento financeiro.

44. Na exposição de motivos, a Comissão afirma que estas disposições são necessárias para importar as flexibilidades do FED, isto é, fundos não atribuídos e plurianualidade. A criação de exceções ao Regulamento Financeiro introduz um elemento de complexidade adicional quando da aplicação da legislação.

45. O artigo 25º, n.º 1, inclui a disposição de que «[o] montante transitado deve ser utilizado prioritariamente no exercício seguinte». No entanto, o artigo 12º, n.º 2, do Regulamento Financeiro afirma que a instituição «utiliza prioritariamente as dotações aprovadas para o exercício em curso, e só recorre às dotações transitadas após esgotamento das primeiras».

46. O artigo 25º, n.º 2, da proposta acrescenta uma exceção às disposições do artigo 15º do Regulamento Financeiro (45), permitindo que as dotações de autorização correspondentes ao montante das autorizações anuladas na sequência da não execução, total ou parcial, de uma ação sejam novamente disponibilizadas em benefício da rubrica orçamental de origem.

47. As disposições do artigo 25º preveem maior flexibilidade na execução do orçamento do Instrumento. Contudo, o impacto da maior flexibilidade na gestão dos fundos tem de ser avaliado tendo em conta a potencial perda de responsabilização, ou seja, a menor responsabilidade pela boa gestão das dotações.

48. Os fundos objeto de anulações de autorizações de FED anteriores podem ser novamente autorizados ao abrigo do FED em curso, sob reserva de uma decisão específica do Conselho. Se não for tomada uma decisão específica, os fundos são atribuídos a uma reserva especial, até serem afetados (46). Ao abrigo do orçamento geral, os fundos objeto de anulações de autorizações do período de programação anterior são cancelados. Não é claro se o artigo 25º, n.º 2, também se aplica aos fundos objeto de anulações de autorizações após o termo do QFP (47). Se assim for, deverá ser incluída uma disposição específica na proposta.

#### **Capítulo IV — FEDS+, garantias orçamentais e assistência financeira a países terceiros (artigos 26º-30º)**

49. O capítulo IV centra-se no Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável Mais (FEDS+) e na Garantia para a Ação Externa.

50. O Tribunal constata que a garantia orçamental pode ser gerida de forma mais eficiente com um fundo comum de provisionamento.

51. Embora o Banco Europeu de Investimento (BEI) tenha sido o único banco responsável pelo MEE e o principal parceiro no FEDS, não é claro qual será o seu papel no futuro (48).

52. O artigo 27º, n.º 2, enumera três condições que a Garantia para a Ação Externa tem de cumprir. Alcançar o efeito de alavanca necessário e o efeito multiplicador, com um intervalo-alvo de valores baseado numa avaliação *ex ante* da garantia orçamental, não é indicado como um dos critérios (49).

#### **53. A Comissão e os legisladores devem considerar:**

*acrescentar o efeito de alavanca à lista de condições a cumprir pela Garantia para a Ação Externa. Esta alteração tornaria essa lista mais completa.*

54. De acordo com o artigo 26º, n.º 4, a taxa de provisionamento deve variar entre 9% e 50%. Embora seja especificado quando é aplicada uma taxa de provisionamento de 9%, não é fornecida informação sobre quando é aplicada uma taxa superior (até um máximo de 50%).

(45) O artigo 15º, n.º 3, só permite que as dotações de autorização correspondentes ao montante das autorizações anuladas sejam disponibilizadas novamente quando dizem respeito a projetos de investigação.

(46) Artigo 1º, n.º 4, do Acordo Interno relativo ao 11º FED (JO L 210 de 6.8.2013, p. 1), anteriormente referido.

(47) Semelhante ao mecanismo de reserva especial do FED, artigo 1º, n.º 4, do Acordo Interno relativo ao 11º FED (JO L 210 de 6.8.2013, p. 1), anteriormente referido.

(48) Considerando 33 da proposta: «O FEDS+ deverá apoiar o Plano de Investimento Externo e combinar operações de financiamento misto e garantias orçamentais cobertas pela Garantia para a Ação Externa, incluindo as garantias que cobrem os riscos soberanos associados a operações de concessão de crédito, anteriormente efetuadas ao abrigo do mandato de empréstimo externo do Banco Europeu de Investimento. Dado o seu papel nos termos dos Tratados e a experiência adquirida ao longo das últimas décadas no apoio às políticas da União, o Banco Europeu de Investimento deverá continuar a ser um parceiro natural da Comissão na execução das operações ao abrigo da Garantia para a Ação Externa.»

(49) Ver o artigo 209º, n.º 2, alínea d), e o artigo 219º, n.º 3, do Regulamento Financeiro.

55. Os instrumentos enumerados no artigo 27º, n.º 3, implicam vários riscos. Os empréstimos na moeda local e as participações no capital têm um risco inerente muito elevado. Por exemplo, a Facilidade de Investimento ACP tinha regras que limitavam as participações no capital a participações minoritárias que não confirmam controlo. Além disso, havia limites de exposição relativos à participação no capital e aos empréstimos na moeda local (não superior a 20% da dotação total). Os acordos operacionais devem conter disposições semelhantes.

56. O considerando 35 da proposta afirma que a garantia deve ter um preço que evite as distorções de mercado. Do mesmo modo, o artigo 209º, n.º 2, alínea c), do Regulamento Financeiro prevê que a remuneração das garantias para a ação externa não distorça a concorrência no mercado interno. O artigo 29º, n.º 3, alínea d), da proposta estipula que os acordos de Garantia para a Ação Externa devem conter a «remuneração da garantia», mas podia ser incluída uma clarificação para salientar que convém evitar as distorções de mercado. Além disso, a proposta não inclui qualquer informação sobre o modo como o preço da garantia deve ser fixado e em que circunstâncias esta poderá ser subsidiada. Relativamente aos acordos operacionais, é necessária uma clarificação sobre o modo como o preço da garantia deve ser fixado e em que circunstâncias esta poderá ser subsidiada.

57. A terminologia é utilizada de forma incoerente, por exemplo assistência financeira, assistência macrofinanceira e empréstimos da assistência macrofinanceira.

#### **Capítulo V — Monitorização, apresentação de relatórios e avaliação (artigos 31º-32º)**

58. O artigo 31º, «Monitorização e apresentação de relatórios», diz sobretudo respeito ao instrumento; o artigo 32º, «Avaliação», aborda apenas o modo como este é avaliado. A proposta não distingue entre a avaliação do instrumento e a avaliação das ações.

59. O artigo 31º, n.º 2, da proposta, estipula que os «progressos registados relativamente aos resultados esperados devem ser controlados com base em indicadores claros, transparentes e, se for caso disso, quantificáveis». Os indicadores podem ser quantitativos ou qualitativos, mas devem ser sempre quantificáveis para serem úteis. Por conseguinte, a expressão «se for caso disso» deve ser suprimida.

#### **60. A Comissão e os legisladores devem considerar:**

*distinguir claramente entre a avaliação das ações e do Regulamento relativo ao Instrumento. Esta alteração tornaria a proposta mais clara ao especificar quais os artigos que se aplicam às ações e quais os que se aplicam ao Regulamento em si.*

61. O anexo VII da proposta apresenta uma lista dos principais indicadores de desempenho para «ajudar a avaliar o contributo da União para a realização dos seus objetivos específicos».

62. Alguns dos principais indicadores de desempenho dizem respeito a vários objetivos específicos. Contudo, relativamente a outros, não é claro a que objetivo específico se aplicam. Além disso, existem objetivos específicos que não têm qualquer indicador.

#### **63. A Comissão e os legisladores devem considerar:**

*interligar melhor os objetivos específicos e os principais indicadores de desempenho. Quando os principais indicadores de desempenho estão claramente ligados a objetivos específicos, a concretização desses objetivos pode ser objeto de um seguimento mais eficaz.*

64. O artigo 32º, n.º 1, prevê uma avaliação intercalar da proposta, mas não dá pormenores sobre a sua finalidade e conteúdo.

#### **65. A Comissão e os legisladores devem considerar:**

tornar extensíveis à avaliação intercalar os requisitos relativos à avaliação final do regulamento, previstos no artigo 32º, n.º 2, se aplicáveis. Esta alteração clarificaria os requisitos a cumprir por uma avaliação intercalar.

**Condições para a certificação pelo Tribunal**

66. Na sua estratégia para 2018-2020, o Tribunal assinalou o objetivo de avançar para um «trabalho de certificação» no âmbito da sua Declaração de Fiabilidade.

67. O Tribunal reconhece que o objetivo da proposta não consiste em definir nem descrever o sistema de gestão e de controlo nem o quadro de controlo interno global e os respetivos componentes obrigatórios <sup>(50)</sup>.

68. No entanto, constata que a atual proposta não inclui disposições suficientes que garantam que os sistemas de gestão e de controlo incluem um quadro de controlo interno cuja conceção permita ao Tribunal continuar a avançar para um trabalho de certificação.

O presente parecer foi adotado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 13 de dezembro de 2018.

*Pelo Tribunal de Contas*  
Klaus-Heiner LEHNE  
*Presidente*

---

<sup>(50)</sup> A secção 2 da «Ficha financeira legislativa» anexa indica de que modo a Comissão tenciona instituir as medidas de gestão.

## ANEXO

## Análise da proposta da Comissão e sugestões do Tribunal

As seguintes sugestões de redação refletem algumas, mas não todas, questões a considerar apresentadas no presente parecer. Cumpre aos legisladores ter em conta estes aspetos e integrá-los nos respetivos artigos do regulamento proposto.

Texto da proposta	Sugestão do Tribunal	Observações
<p><b>Artigo 8º</b> Princípios gerais</p> <p>3. A União apoia, consoante adequado, a execução da cooperação e do diálogo a nível bilateral, regional e multilateral, bem como a nível dos acordos de parceria e da cooperação triangular.</p>		<p>3. O termo «cooperação triangular» deve ser especificado.</p>
<p><b>TÍTULO II</b> <b>APLICAÇÃO DO PRESENTE REGULAMENTO</b></p> <p><b>Capítulo I</b> <b>Programação</b></p> <p><b>Artigo 14º</b> <i>Adoção e alteração dos programas indicativos plurianuais</i></p> <p>3. Os programas indicativos plurianuais relativos aos programas geográficos podem ser revistos quando necessário, com vista à sua execução eficaz, em especial em caso de alterações de fundo do quadro estratégico referido no artigo 7º ou na sequência de uma situação de crise ou de pós-crise.</p> <p>4. Os programas indicativos plurianuais relativos aos programas temáticos podem ser revistos quando necessário, com vista à sua execução eficaz, em especial em caso de alterações de fundo do quadro estratégico referido no artigo 7º.</p>	<p><b>TÍTULO II</b> <b>APLICAÇÃO DO PRESENTE REGULAMENTO</b></p> <p><b>Capítulo I</b> <b>Programação</b></p> <p><b>Artigo 14º</b> <i>Adoção e alteração dos programas indicativos plurianuais</i></p> <p>3. Os programas indicativos plurianuais <del>relativos aos programas geográficos</del> podem ser revistos quando necessário, com vista à sua execução eficaz, em especial em caso de alterações de fundo do quadro estratégico referido no artigo 7º ou, no caso dos programas geográficos, na sequência de uma situação de crise ou de pós-crise.</p> <p>4. <del>Os programas indicativos plurianuais relativos aos programas temáticos podem ser revistos quando necessário, com vista à sua execução eficaz, em especial em caso de alterações de fundo do quadro estratégico referido no artigo 7º.</del></p>	<p><b>TÍTULO II</b> <b>APLICAÇÃO DO PRESENTE REGULAMENTO</b></p>

Texto da proposta	Sugestão do Tribunal	Observações
<p>5. Por imperativos de urgência devidamente justificados, tais como situações de crise ou ameaças imediatas à democracia, ao Estado de direito, aos direitos humanos ou às liberdades fundamentais, a Comissão pode alterar os programas indicativos plurianuais referidos nos artigos 12º e 13º do presente regulamento por meio de atos de execução adotados de acordo com o procedimento de urgência referido no artigo 35º, n.º 4.</p>	<p>54 Por imperativos de urgência devidamente justificados, tais como situações de crise ou ameaças imediatas à democracia, ao Estado de direito, aos direitos humanos ou às liberdades fundamentais, a Comissão pode alterar os programas indicativos plurianuais referidos nos artigos 12º e 13º do presente regulamento por meio de atos de execução adotados de acordo com o procedimento de urgência referido no artigo 35º, n.º 4.</p>	
<p><b>Capítulo II</b> <b>Disposições específicas relativas à Vizinhança</b></p> <p><b>Artigo 17º</b> <i>Abordagem baseada no desempenho</i></p> <p>1. A título indicativo, 10 % do enquadramento financeiro estabelecido no artigo 4º, n.º 2, alínea a), em complemento das dotações financeiras do país referidas no artigo 12º são atribuídos aos países parceiros enumerados no anexo I, a fim de aplicar a abordagem baseada no desempenho. As dotações afetadas com base no desempenho são decididas em função dos progressos registados pelo país no que respeita à democracia, aos direitos humanos, ao Estado de direito, à cooperação em matéria de migração, à governação e às reformas económicas. Os progressos dos países parceiros são avaliados anualmente.</p>	<p><b>Capítulo II</b> <b>Disposições específicas relativas à Vizinhança</b></p> <p><b>Artigo 17º</b> <i>Abordagem baseada no desempenho</i></p> <p>1. A título indicativo, 10 % do enquadramento financeiro estabelecido no artigo 4º, n.º 2, <del>alínea a)</del>, <b>n.º 2, alínea a)</b>, em complemento das dotações financeiras do país referidas no artigo 12º são atribuídos aos países parceiros enumerados no anexo I, a fim de aplicar a abordagem baseada no desempenho. As dotações afetadas com base no desempenho são decididas em função dos progressos registados pelo país no que respeita à democracia, aos direitos humanos, ao Estado de direito, à cooperação em matéria de migração, à governação e às reformas económicas. Os progressos dos países parceiros são avaliados anualmente.</p>	
<p><b>Capítulo III</b> <b>Planos de ação, medidas e modalidades de execução</b></p> <p><b>Artigo 23º</b> <i>Formas de financiamento da UE e modalidades de execução</i></p> <p>O apoio orçamental referido no n.º 1, alínea c), nomeadamente através de contratos de reforma setorial, baseia-se na apropriação pelo país, na responsabilização mútua e no empenho partilhado na defesa de valores universais, dos direitos humanos e do Estado de Direito, e tem por objetivo o reforço das parcerias entre a União Europeia e os países parceiros. Prevê o reforço do diálogo estratégico, o desenvolvimento de capacidades e a melhoria da governação, complementando os esforços dos parceiros para cobrar mais e gastar melhor, a fim de apoiar o crescimento económico sustentável e inclusivo, a criação de emprego e a erradicação da pobreza.</p>	<p><b>Capítulo III</b> <b>Planos de ação, medidas e modalidades de execução</b></p> <p><b>Artigo 23º</b> <i>Formas de financiamento da UE e modalidades de execução</i></p> <p>4. O apoio orçamental referido no n.º 1, alínea c), nomeadamente através de contratos de reforma setorial, deve ser prestado em conformidade com o artigo 236º do Regulamento Financeiro. <del>Baseia-se</del> <b>baseia-se</b> na apropriação pelo país, na responsabilização mútua e no empenho partilhado na defesa de valores universais, da democracia, dos direitos humanos e do Estado de Direito, e tem por objetivo o reforço das parcerias entre a União Europeia e os países parceiros. Prevê o reforço do diálogo estratégico, o desenvolvimento de capacidades e a melhoria da governação, complementando os esforços dos parceiros para cobrar mais e gastar melhor, a fim de apoiar o crescimento económico sustentável e inclusivo, a criação de emprego e a erradicação da pobreza.</p>	

Texto da proposta	Sugestão do Tribunal	Observações
<p>Qualquer decisão de conceder apoio orçamental deve basear-se nas políticas de apoio orçamental acordadas pela União, num conjunto claro de critérios de elegibilidade e numa avaliação cuidadosa dos riscos e benefícios.</p> <p>4. O apoio orçamental é diferenciado de modo a dar uma resposta mais adequada ao contexto político, económico e social do país parceiro, tendo em conta as situações de fragilidade.</p> <p>Quando concede apoio orçamental em conformidade com o artigo 236º do Regulamento Financeiro, a Comissão deve definir claramente e monitorizar os critérios de condicionalidade do apoio orçamental, incluindo progressos em matéria de reformas e de transparência, e apoiar o reforço do controlo parlamentar e das capacidades de auditoria nacionais, o aumento da transparência e o acesso do público à informação.</p> <p>5. O desembolso do apoio orçamental deve basear-se em indicadores que demonstrem progressos satisfatórios na consecução dos objetivos acordados com o país parceiro.</p> <p>6. Os instrumentos financeiros previstos no presente regulamento podem assumir a forma de empréstimos, garantias, entradas de capital próprio ou quase-capital, investimentos ou participações e instrumentos de partilha de riscos, sempre que possível e de acordo com os princípios definidos no artigo 209º, nº 1, do Regulamento Financeiro, sob a direção do BEI, de uma instituição financeira multilateral europeia, como o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento, ou de uma instituição financeira bilateral europeia, como os bancos bilaterais de desenvolvimento, eventualmente associados a outras formas de apoio bilaterais de desenvolvimento, eventualmente associados a outras formas de apoio financeiro adicional, tanto dos Estados-Membros como de países terceiros.</p> <p>As contribuições para os instrumentos financeiros da União no âmbito do presente regulamento podem ser feitas pelos Estados-Membros, bem como por qualquer entidade referida no artigo 62º, nº 1, alínea c), do Regulamento Financeiro.</p>	<p>Qualquer decisão de conceder apoio orçamental deve basear-se nas políticas de apoio orçamental acordadas pela União, num conjunto claro de critérios de elegibilidade e numa avaliação cuidadosa dos riscos e benefícios.</p> <p>4. O apoio orçamental é diferenciado de modo a dar uma resposta mais adequada ao contexto político, económico e social do país parceiro, tendo em conta as situações de fragilidade.</p> <p><del>Quando concede apoio orçamental em conformidade com o artigo 236º do Regulamento Financeiro, a</del> Comissão deve definir claramente e monitorizar os critérios de condicionalidade do apoio orçamental, incluindo progressos em matéria de reformas e de transparência, e apoiar o reforço do controlo parlamentar e das capacidades de auditoria nacionais, o aumento da transparência e o acesso do público à informação.</p> <p>5. O desembolso do apoio orçamental deve basear-se em indicadores que demonstrem progressos satisfatórios na consecução dos objetivos acordados com o país parceiro.</p> <p>6. Os instrumentos financeiros previstos no presente regulamento podem assumir a forma de empréstimos, garantias, entradas de capital próprio ou quase-capital, investimentos ou participações e instrumentos de partilha de riscos, sempre que possível e de acordo com os princípios definidos no artigo 209º, nº 1, do Regulamento Financeiro, sob a direção do BEI, de uma instituição financeira multilateral europeia, como o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento, ou de uma instituição financeira bilateral europeia, como os bancos bilaterais de desenvolvimento, eventualmente associados a outras formas de apoio financeiro adicional, tanto dos Estados-Membros como de países terceiros.</p> <p>As contribuições para os instrumentos financeiros da União no âmbito do presente regulamento podem ser feitas pelos Estados-Membros, bem como por qualquer entidade referida no artigo 62º, nº 1, alínea c), do Regulamento Financeiro.</p>	

Texto da proposta	Sugestão do Tribunal	Observações
<p>7. Esses instrumentos financeiros podem ser agrupados em facilidades para efeitos de execução e apresentação de relatórios.</p> <p>8. O financiamento da União não deve gerar nem acionar a cobrança de impostos, direitos ou encargos específicos.</p> <p>9. Os impostos, direitos e encargos instituídos por países parceiros podem ser elegíveis para financiamento ao abrigo do presente regulamento.</p> <p><b>Capítulo IV</b> <b>FEDS+, garantias orçamentais e assistência financeira a países terceiros</b></p> <p><b>Artigo 26º</b> <i>Âmbito de aplicação e financiamento</i></p> <p>6. O FEDS+ e a Garantia para a Ação Externa podem apoiar operações de financiamento e de investimento em países terceiros, nas zonas geográficas referidas no artigo 4º, nº 2. O provisionamento da Garantia para a Ação Externa é financiado a partir do orçamento dos programas geográficos pertinentes estabelecidos pelo artigo 6º, nº 2, alínea a), e será transferido para o fundo comum de provisionamento. O FEDS+ e a Garantia para a Ação Externa podem apoiar operações nos países beneficiários enumerados no anexo I do Regulamento relativo ao instrumento de pré-adesão (IPA III). O financiamento para estas operações ao abrigo do FEDS+ e para o provisionamento da Garantia para a Ação Externa é efetuado a partir do Regulamento IPA. O provisionamento da Garantia para a Ação Externa para empréstimos aos países terceiros referidos no artigo 10º, nº 2, do Regulamento IESN será financiado a partir do Regulamento IESN.</p> <p>7. O provisionamento a que se refere o artigo 211º, nº 2, do Regulamento Financeiro é constituído com base no total dos passivos pendentes da União decorrentes de cada operação, incluindo as operações assinadas antes de 2021 e garantidas pela União. O montante anual de provisionamento necessário pode ser constituído progressivamente, durante um período máximo de sete anos.</p>	<p>7. Esses instrumentos financeiros podem ser agrupados em facilidades para efeitos de execução e apresentação de relatórios.</p> <p>8. O financiamento da União não deve gerar nem acionar a cobrança de impostos, direitos ou encargos específicos.</p> <p>9. Os impostos, direitos e encargos instituídos por países parceiros podem ser elegíveis para financiamento ao abrigo do presente regulamento.</p> <p><b>Capítulo IV</b> <b>FEDS+, garantias orçamentais e assistência financeira a países terceiros</b></p> <p>7. <del>Θ</del> <u>A fixação de uma taxa de provisionamento a que se refere o artigo 211º, nº 2, do Regulamento Financeiro é constituído com base no total dos passivos pendentes da União decorrentes de cada operação, incluindo as operações assinadas antes de 2021 e garantidas pela União. Esse montante deve excluir as contribuições referidas no artigo 208º, nº 2, do Regulamento Financeiro (ver artigo 211º, nº 1, do Regulamento Financeiro).</u> O montante anual de provisionamento necessário pode ser constituído progressivamente, durante um período máximo de sete anos.</p>	<p><b>Capítulo IV</b> <b>FEDS+, garantias orçamentais e assistência financeira a países terceiros</b></p> <p>6. Faltam informações sobre o que será feito, por exemplo, com as receitas e eventuais pagamentos recebidos pela União em conformidade com os acordos de garantia ou de empréstimo, com os montantes recuperados junto de devedores em situação de incumprimento ou com o retorno dos investimentos dos recursos detidos no fundo comum de provisionamento. Também não são fornecidas informações relativas a eventuais custos incorridos.</p> <p>7. O artigo 211º, nºs 6 e 7, do Regulamento Financeiro não parecem ter sido tidos em conta, apesar de serem muito importantes. O Tribunal entende que a Comissão deve informar imediatamente o Parlamento Europeu e o Conselho, e deve propor medidas de reconstituição adequadas, caso um país que beneficie de assistência financeira da União não pague numa data de vencimento.</p>



Texto da proposta	Sugestão do Tribunal	Observações
<p>8. O saldo dos ativos em 31 de dezembro de 2020 no âmbito do Fundo de Garantia FEDS e do Fundo de Garantia relativo às ações externas, estabelecidos, respetivamente, pelo Regulamento (UE) 2017/1601 do Parlamento Europeu e do Conselho e pelo Regulamento (CE, Euratom) n.º 480/2009, deve ser transferido para o fundo comum de provisionamento para assegurar o provisionamento das respetivas operações ao abrigo da mesma garantia única prevista no n.º 4 do presente artigo.</p>	<p>8. O saldo dos ativos em 31 de dezembro de 2020 no âmbito do Fundo de Garantia FEDS e do Fundo de Garantia relativo às ações externas, estabelecidos, respetivamente, pelo Regulamento (UE) n.º 2017/1601 do Parlamento Europeu e do Conselho e pelo Regulamento (CE, Euratom) n.º 480/2009, deve ser transferido para o fundo comum de provisionamento para assegurar o provisionamento das respetivas operações ao abrigo da mesma garantia única prevista no n.º 45 do presente artigo.</p>	<p>As disposições do artigo 209.º, n.ºs 3 e 4, do Regulamento Financeiro foram corretamente tidas em conta na proposta? Ver também artigo 29.º, n.º 6, abaixo.</p>
<p><b>Artigo 27.º</b> <i>Elegibilidade e seleção das operações e das contrapartes</i></p> <p>2. A Garantia para a Ação Externa apoia as operações de financiamento e investimento conformes às condições estabelecidas no artigo 209.º, n.º 2, alíneas a) a c), do Regulamento Financeiro, e que:</p> <p>a) Garantam a complementaridade com outras iniciativas;</p> <p>b) Sejam viáveis do ponto de vista económico e financeiro, atendendo ao possível apoio e cofinanciamento de parceiros públicos e privados ao projeto, e tendo em conta o contexto operacional específico e as capacidades dos países identificados como frágeis ou em situação de conflito, dos países menos desenvolvidos e dos países pobres extremamente endividados, casos em que podem ser oferecidas condições mais favoráveis;</p> <p>c) Sejam viáveis em termos técnicos e sustentáveis do ponto de vista ambiental e social.</p>		<p>2. Chama-se a atenção para o facto de este número não estar em conformidade com o artigo 219.º, n.º 3, do Regulamento Financeiro, uma vez que a alínea d), que menciona o efeito de alavanca e o multiplicador das garantias orçamentais, não está incluída. Foi omitida por acidente?</p>

Texto da proposta	Sugestão do Tribunal	Observações
<p>5. As contrapartes elegíveis devem cumprir as regras e condições previstas no artigo 62º, n.º 2, alínea c), do Regulamento Financeiro. No caso de organismos regidos pelo direito privado de um Estado-Membro ou de um país terceiro que tenham contribuído para a Garantia para a Ação Externa nos termos do artigo 28º do presente regulamento, será dada preferência aos organismos que divulguem informações relacionadas com critérios ambientais, sociais e de governo das sociedades.</p>	<p>5. As contrapartes elegíveis devem cumprir as regras e condições previstas no artigo 62º, <del>n.º 2</del><sup>n.º 1</sup>, alínea c), do Regulamento Financeiro. No caso de organismos regidos pelo direito privado de um Estado-Membro ou de um país terceiro que tenham contribuído para a Garantia para a Ação Externa nos termos do artigo 28º do presente regulamento, será dada preferência aos organismos que divulguem informações relacionadas com critérios ambientais, sociais e de governo das sociedades.</p>	
<p><b>Artigo 28º</b>  <i>Contribuição de outras entidades financiadoras para a Garantia para a Ação Externa</i></p> <p>1. Os Estados-Membros, os países terceiros e outros terceiros podem contribuir para a Garantia para a Ação Externa.</p> <p>Em derrogação do artigo 218º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento Financeiro, as partes contratantes no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu podem contribuir sob a forma de garantias ou de numerário.</p> <p>As contribuições de países terceiros, com exclusão das partes contratantes no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, e de outros terceiros, são efetuadas sob a forma de numerário e sob reserva de aprovação pela Comissão.</p> <p>A Comissão deve informar, sem demora, o Parlamento Europeu e o Conselho das contribuições confirmadas.</p> <p>A pedido dos Estados-Membros, essas contribuições podem ser afetadas ao lançamento de ações em regiões, países e setores específicos ou a vertentes de investimento já existentes.</p> <p>2. As contribuições sob a forma de uma garantia não podem exceder 50 % do montante referido no artigo 26º, n.º 2, do presente regulamento.</p>		<p>1. O artigo relevante do Regulamento Financeiro utiliza o termo «podem», pelo que não é claro o motivo pelo qual é uma derrogação.</p> <p>2. As contribuições sob a forma de uma garantia não podem exceder 50 % do montante referido no artigo 26º, <del>n.º 2</del><sup>n.º 3</sup>, do presente regulamento.</p>

Texto da proposta	Sugestão do Tribunal	Observações
<p><b>Artigo 29º</b> <i>Execução dos acordos de Garantia para a Ação Externa</i></p> <p>5. A Garantia para a Ação Externa pode cobrir:</p> <p>(a) Relativamente aos instrumentos de dívida, o capital e todos os juros e montantes devidos à contraparte elegível selecionada, mas não recebidos por esta de acordo com as condições das operações de financiamento após a ocorrência de um incumprimento;</p> <p>(b) Relativamente aos investimentos em capital próprio, os montantes investidos e os custos de financiamento associados;</p> <p>(c) Relativamente a outras operações de financiamento e investimento referidas no artigo 27º, nº 2, os montantes utilizados e os custos de financiamento associados;</p> <p>(d) Todas as despesas e todos os custos de recuperação pertinentes relacionados com um incumprimento, salvo se deduzidos das receitas da recuperação.</p> <p>6. (b) As obrigações financeiras pendentes da União decorrentes das operações FEDS+, destinadas às contrapartes elegíveis e às respetivas operações de financiamento e investimento, discriminadas por operação.</p>	<p><b>Artigo 29º</b> <i>Execução dos acordos de Garantia para a Ação Externa</i></p> <p>5. A Garantia para a Ação Externa pode cobrir:</p> <p>(a) Relativamente aos instrumentos de dívida, o capital e todos os juros e montantes devidos à contraparte elegível selecionada, mas não recebidos por esta de acordo com as condições das operações de financiamento após a ocorrência de um incumprimento;</p> <p>(b) Relativamente aos investimentos em capital próprio, os montantes investidos e os custos de financiamento associados;</p> <p>(c) Relativamente a outras operações de financiamento e investimento referidas no artigo 27º, nº <del>2</del><sup>3</sup>, os montantes utilizados e os custos de financiamento associados;</p> <p>(d) Todas as despesas e todos os custos de recuperação pertinentes relacionados com um incumprimento, salvo se deduzidos das receitas da recuperação.</p>	<p>6. (b) O artigo 219º, nº 6, do Regulamento Financeiro não é totalmente cumprido.</p>
<p><b>Capítulo V</b> <b>Monitorização, apresentação de relatórios e avaliação</b></p> <p><b>Artigo 31º</b> <i>Monitorização e apresentação de relatórios</i></p> <p>2. A Comissão procede regularmente à monitorização das suas ações e à análise dos progressos realizados para alcançar os resultados previstos, em termos de realizações e de resultados.</p>	<p><b>Capítulo V</b> <b>Monitorização, apresentação de relatórios e avaliação</b></p> <p><b>Artigo 31º</b> <i>Monitorização e apresentação de relatórios</i></p> <p>2. A Comissão procede regularmente à monitorização das suas ações e à análise dos progressos realizados para alcançar os resultados previstos, em termos de realizações e de resultados.</p>	

Texto da proposta	Sugestão do Tribunal	Observações
<p>Os progressos registados relativamente aos resultados esperados devem ser controlados com base em indicadores claros, transparentes e, se for caso disso, quantificáveis. É conveniente manter um número limitado de indicadores, a fim de facilitar uma elaboração atempada dos relatórios.</p> <p>6. O relatório anual elaborado em 2021 deve incluir informações consolidadas provenientes dos relatórios anuais relativos ao período 2014-2020 sobre todos os financiamentos ao abrigo dos regulamentos referidos no artigo 40º, n.º 2, incluindo receitas afetadas externas e contribuições para fundos fiduciários, e apresentar uma repartição das despesas por país, a utilização dos instrumentos financeiros, as autorizações e pagamentos. O relatório deve refletir os principais ensinamentos retirados e o seguimento dado às recomendações das avaliações realizadas nos anos anteriores.</p>	<p>Os progressos registados relativamente aos resultados esperados devem ser controlados com base em indicadores claros, transparentes e, se for caso disso, quantificáveis. É conveniente manter um número limitado de indicadores, a fim de facilitar uma elaboração atempada dos relatórios.</p> <p>6. O relatório anual elaborado em 2021 deve incluir informações consolidadas provenientes dos relatórios anuais relativos ao período 2014-2020 sobre todos os financiamentos ao abrigo dos regulamentos referidos no artigo 40º 39º, n.º 2, incluindo receitas afetadas externas e contribuições para fundos fiduciários, e apresentar uma repartição das despesas por país, a utilização dos instrumentos financeiros, as autorizações e pagamentos. O relatório deve refletir os principais ensinamentos retirados e o seguimento dado às recomendações das avaliações realizadas nos anos anteriores.</p>	







ISSN 1977-1010 (edição eletrónica)  
ISSN 1725-2482 (edição em papel)



**Serviço das Publicações da União Europeia**  
2985 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

**PT**