COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 15.5.2024
COM(2024) 208 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a avaliação dos Instrumentos de Financiamento Externo da União Europeia no que respeita aos Quadros Financeiros Plurianuais de 2014-2020 e 2021-2027

{SWD(2024) 133 final}

Índice

1. Contexto 2
2. Avaliação 4
3. Conclusões 6

1. Contexto

A presente avaliação tem como objetivo geral determinar se os atuais instrumentos de financiamento externo são mais adequados à sua finalidade do que os instrumentos anteriores e permitem à UE participar mais ativamente na cooperação externa. Os objetivos específicos consistem em avaliar o desempenho dos instrumentos de financiamento externo em termos de valor acrescentado da UE, eficácia, eficiência, impacto, flexibilidade e capacidade de reação à evolução das prioridades políticas e estratégicas, possibilidades de simplificação, coerência, sinergias e manutenção da pertinência dos objetivos dos instrumentos de financiamento externo. São igualmente avaliados aspetos relacionados com a utilização e o funcionamento da Garantia para a Ação Externa (GAE), incluindo o seu montante máximo, no que diz respeito à sua adicionalidade e ao seu contributo para os objetivos e resultados gerais.

A presente avaliação abrange os seguintes instrumentos de financiamento externo:

QFP 2021-2027

- Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional (IVCDCI) — Europa Global, incluindo a sua componente do Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável Mais/Garantia para a Ação Externa (FEDS+/GAE), bem como o Regulamento Delegado da Comissão que completa o Regulamento IVCDCI — Europa Global[1],
- Instrumento de Assistência de Pré-Adesão III (IPA III)[2], bem como o Regulamento Delegado da Comissão que completa o Regulamento IPA III[3], e o Regulamento de Execução da Comissão relativo às regras de execução específicas do IPA III[4],
- Instrumento Europeu de Cooperação Internacional em matéria de Segurança Nuclear (ICSN)[5],
- Decisão relativa à Associação Ultramarina, incluindo a Gronelândia (DAUG)[6].

[1] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1530
[2] IPA III: the Instrument for Pre-Accession Assistance (2021–2027) | EUR-Lex (europa.eu)
[3] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2128
[4] https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2021/2236/oj
[5] Regulamento (Euratom) 2021/948 — PT — EUR-Lex (europa.eu).
[6] Decisão (UE) 2021/1764 — PT — EUR-Lex (europa.eu).

QFP 2014-2020

- Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (ICD)[7],
- Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos (IEDDH)[8],
- Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV)[9],
- Instrumento para a Estabilidade e a Paz (IEP)[10],
- Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA)[11],
- Instrumento de Parceria para a cooperação com países terceiros (IP)[12],
- Decisão de Associação Ultramarina (DAU)[13],
- Decisão Gronelândia (DG)[14],
- Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável (FEDS)[15],
- Regulamento de Execução Comum, que estabelece regras e procedimentos comuns para a execução dos instrumentos da União de financiamento da ação externa[16],
- 11.º Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), que, embora não seja um instrumento orçamental da UE, é igualmente abrangido pela avaliação[17].

A presente avaliação é realizada em conformidade com o artigo 42.º, n.º 2, do Regulamento IVCDCI — Europa Global, o artigo 13.º, n.º 6, do Regulamento IPA III, o artigo 81.º da DAUG e o artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento ICSN. Engloba e baseia-se na avaliação final dos instrumentos de financiamento externo no âmbito do Quadro Financeiro Plurianual (QFP) 2014-2020.

A avaliação dos instrumentos de financiamento externo no âmbito do QFP 2014-2020 abrange o período compreendido entre 1 de janeiro de 2014 e 31 de dezembro de 2020. No que diz

[7] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32014R0233
[8] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0235
[9] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0232&from=PT
[10] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0230&from=PT
[11] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32014R0231
[12] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0234&from=PT
[13] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32013D0755
[14] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2014.076.01.0001.01.POR
[15] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2017.249.01.0001.01.POR
[16] https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/43f92a44-af94-11e3-86f9-01aa75ed71a1/language-pt
[17] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32015R0322

respeito aos instrumentos de financiamento externo no âmbito do QFP 2021-2027, a avaliação abrange o período compreendido entre 1 de janeiro de 2021 e 31 de dezembro de 2022.

O âmbito geográfico da avaliação corresponde ao referido nos atos jurídicos sujeitos a avaliação.

O presente relatório expõe as conclusões do Comissão após a avaliação apresentada no documento de trabalho dos serviços da Comissão que figura em anexo.

2. Avaliação

- **Eficácia e eficiência**

O estado atual de execução dos instrumentos de financiamento externo indica que estão no bom caminho para alcançar os objetivos que, aquando da sua adoção, se esperava que alcançassem e revela que esses objetivos continuam a ser pertinentes.

O IVCDCI — Europa Global corrigiu a natureza fragmentada da arquitetura anterior, fundindo vários instrumentos de financiamento externo do QFP anterior. Integrou igualmente o 11.º FED, financiado fora do orçamento da UE, que abrangia os países da África Subsariana, das Caraíbas e do Pacífico. O IVCDCI — Europa Global também abrange a vizinhança, a par de outras regiões, preservando simultaneamente as suas especificidades.

O IPA III representa uma transição para uma abordagem mais norteada pelas políticas e mais reativa comparativamente aos seus antecessores. Evoluiu de um instrumento setorial para um instrumento mais holístico que dá prioridade às políticas. Além disso, o IPA III reflete as prioridades da UE e a evolução das suas políticas em termos da preparação dos beneficiários para a futura adesão à União. O IPA III tem sido eficaz em termos de promoção do desenvolvimento socioeconómico e da mobilização dos investimentos necessários no âmbito do Plano Económico e de Investimento, embora seja necessário acelerar ainda mais a sua convergência com a UE.

No que diz respeito à eficiência dos recursos da UE, a integração do FEDS+ no IVCDCI — Europa Global e no IPA III permite reforçar a utilização dos recursos financeiros públicos limitados da UE como alavanca para os investimentos públicos e privados.

Na sequência das conclusões da revisão intercalar de 2017, os atuais instrumentos de financiamento externo incluem elementos de flexibilidade, que demonstraram a sua relevância a nível da resposta à COVID-19 e da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia.

No IPA III, a ausência de dotações financeiras predefinidas por país permitiu uma maior flexibilidade ao nível da assistência aos programas, em função de necessidades urgentes e em evolução.

- **Coerência**

O IVCDCI — Europa Global assenta no princípio da «geografização» o que significa que o instrumento é executado principalmente através de programas geográficos, que devem ser complementados por programas temáticos e ações de resposta rápida. Esta base clarificou a articulação entre as ações geográficas, temáticas e de resposta rápida, aumentando a coerência e a influência geopolítica e resolvendo as questões decorrentes das sobreposições entre o elevado número de instrumentos de financiamento externo de 2014-2020. A aplicação da lógica de «geografização» reforçou a colaboração da UE com os intervenientes tanto a nível nacional como regional, o que conduziu a uma abordagem mais direcionada. A integração do FEDS+ no IVCDCI — Europa Global aumentou a coerência da ação externa da UE. A abordagem do âmbito geográfico poderia também dar resposta aos desafios específicos enfrentados pelos países mais frágeis e afetados por crises.

O IPA III assegura a complementaridade entre os diferentes programas apoiados ao abrigo do instrumento.

Existe também uma coerência intrínseca entre os atuais instrumentos de financiamento externo, uma vez que o IPA III, a DAUG e o ICSN remetem para o IVCDCI — Europa Global no que diz respeito à sua execução.

Para além do reforço das sinergias com outros instrumentos de financiamento externo não abrangidos pela presente avaliação, os atuais instrumentos procuraram reforçar a coerência com as políticas internas da UE.

- **Valor acrescentado da UE**

Os instrumentos de financiamento externo permitem à UE exercer melhor a sua influência enquanto agente de desenvolvimento, interveniente mundial e ator geopolítico. O IVCDCI — Europa Global trouxe um valor acrescentado significativo, proporcionando uma oferta mais integrada, substancial e coerente a nível mundial em comparação com o QFP anterior e

melhorando a capacidade dos países parceiros para abordar prioridades conjuntas com a UE e enfrentar os desafios mundiais. Os atuais instrumentos de financiamento externo aumentaram a participação coletiva dos intervenientes europeus na cooperação externa da UE no âmbito de uma abordagem «Equipa Europa», com base nos conhecimentos e nas competências especializadas dos Estados-Membros da UE. O valor acrescentado do IPA III decorre do seu objetivo específico, que consiste em preparar os beneficiários para a futura adesão à União com base nos valores europeus.

Apesar de se encontrar numa fase inicial, o FEDS+ já demonstrou o seu efeito catalisador em termos da mobilização de financiamentos e conhecimentos especializados adicionais, contribuindo assim para o desenvolvimento e o crescimento sustentáveis. Este contributo está em consonância com a execução da iniciativa Global Gateway, a estratégia da UE para impulsionar ligações inteligentes, limpas e seguras nos setores digital, da energia e dos transportes e para reforçar os sistemas de saúde, educação e investigação em todo o mundo, nomeadamente através dos Planos Económicos e de Investimento para as regiões da Vizinhança que complementam o papel desempenhado pelo Quadro de Investimento para os Balcãs Ocidentais no âmbito do IPA III.

3. Conclusões

As conclusões do relatório sobre a revisão intercalar de 2017 que abrangem os instrumentos de financiamento externo para as regiões da vizinhança no âmbito do QFP 2014-2020 mantiveram-se válidas durante todo o período do QFP anterior e foram amplamente tidas em conta durante a conceção do atual conjunto de instrumentos.

Os Regulamentos IVCDCI — Europa Global e IPA III, a DAUG e o Regulamento ICSN, bem como os regulamentos delegados conexos, não exigem alterações legislativas intercalares.

IVCDCI — Europa Global

- De um modo geral, o IVCDCI — Europa Global demonstrou ser adequado à sua finalidade. O seu atual estado de execução indica que está no bom caminho para alcançar os objetivos previstos aquando da sua adoção e revela que esses objetivos continuam a ser pertinentes.

- No atual contexto geopolítico em evolução, o IVCDCI — Europa Global também funciona efetivamente como um instrumento fundamental para implantar a Estratégia Global Gateway, incluindo os planos económicos e de investimento para a Parceria Oriental e a Vizinhança Meridional.
- O IVCDCI — Europa Global também permitiu à UE promover as suas políticas e prioridades internas de uma forma mais coerente em relação ao mundo externo. A fim de reforçar a coerência entre os objetivos da ação interna e externa, este instrumento deve contribuir melhor para uma abordagem integrada que concilie os interesses, as parcerias e os valores da UE.
- No que diz respeito aos benefícios em termos de simplificação, o IVCDCI — Europa Global proporciona uma base jurídica unificada para uma grande parte das intervenções externas da UE e das respetivas modalidades de execução.
- Ao substituir grande parte dos instrumentos de financiamento externo para as regiões da Vizinhança do QFP anterior, o IVCDCI — Europa Global aumentou significativamente a coerência e a complementaridade no que diz respeito às ações geográficas, temáticas e de resposta rápida e a outros instrumentos de financiamento externo.
- Embora a sua execução se encontre numa fase inicial, o FEDS+ já demonstrou o seu efeito catalisador em termos da mobilização de financiamentos e conhecimentos especializados adicionais, contribuindo assim para o desenvolvimento e o crescimento sustentáveis e para a execução da Estratégia Global Gateway, nomeadamente através dos Planos Económicos e de Investimento para as regiões da Vizinhança.
- O contributo do setor privado através do FEDS+ é fundamental para uma utilização eficiente do orçamento da UE que permita apoiar o crescimento sustentável nos países parceiros. A inclusão do FEDS+ no IVCDCI — Europa Global contribuiu para a racionalização de todas as modalidades de execução.
- Vários elementos de flexibilidade previstos no IVCDCI — Europa Global revelaram-se importantes para a prossecução das prioridades da UE, bem como para a prestação de apoio aos países parceiros, nomeadamente no contexto da pandemia de COVID-19, da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia e das pressões migratórias, em especial na vizinhança. No entanto, três anos após o início da execução, a reserva do IVCDCI — Europa Global foi quase esgotada, o que revela um desfasamento entre os fundos disponíveis e as necessidades reais. Além disso, o IVCDCI — Europa Global

não foi concebido para apoiar países em guerra à escala de que a Ucrânia necessita. Por conseguinte, foi adotado um novo instrumento de financiamento, o Mecanismo para a Ucrânia, para o período 2024-2027, que se destina a apoiar a Ucrânia quer na resposta à atual guerra de agressão da Rússia, quer na trajetória rumo à adesão à UE.

- Por um lado, o IVCDCI — Europa Global está, de um modo geral, no bom caminho para cumprir as metas a nível de despesas, embora sejam necessários mais esforços, nos próximos anos, para alcançar algumas delas, nomeadamente em matéria de clima. Por outro lado, o elevado número de metas também limitou a flexibilidade do instrumento.
- O exercício de programação permitiu identificar com êxito prioridades partilhadas com os países parceiros. Uma vez que os documentos de programação abrangem uma vasta gama de objetivos, é necessária uma nova definição de prioridades a jusante. A programação continua a ser um processo oneroso, o que, por sua vez, contribui para atrasos no início da fase de execução.
- A inclusão de um pilar de resposta rápida não programável, articulado em torno de três componentes, duas das quais novas (resiliência e necessidades de política externa), dotou a UE de um conjunto mais vasto de instrumentos que permitem dar rapidamente resposta a prioridades políticas urgentes, imprevistas e emergentes, que não possam ser abordadas através do exercício de programação, bem como para concretizar a interligação entre ajuda humanitária, paz e desenvolvimento. Será necessário desenvolver mais esforços para tornar a abordagem global mais eficaz e melhorar a coordenação entre os instrumentos de financiamento pertinentes, em especial no que diz respeito à colaboração com os países afetados por conflitos e outros contextos de fragilidade.
- O IVCDCI — Europa Global proporciona um valor acrescentado significativo aos países parceiros, através de uma oferta mais substancial e coerente. São necessários mais esforços para estabelecer uma ligação entre as ações de resposta rápida a curto prazo e as ações a longo prazo.
- A fim de facilitar a aprendizagem, as melhorias introduzidas a nível do acompanhamento e da avaliação devem centrar-se em maximizar a utilização da análise qualitativa dos resultados.
- Para alcançar um maior valor acrescentado da UE e uma «abordagem integrada da UE», serão necessários mais tempo e uma maior colaboração entre serviços e com os Estados-

Membros. Para explorar melhor as janelas de oportunidade e maximizar a margem de influência da UE, poderão ser necessárias estratégias de resposta diferenciadas.

IPA III

- O IPA III demonstrou a sua eficácia geral enquanto instrumento de pré-adesão e está no bom caminho para atingir os seus principais objetivos. Este instrumento está alinhado pela nova metodologia de alargamento, colocando em primeiro plano os princípios fundamentais do processo de adesão à UE. Reflete igualmente as prioridades e desenvolvimentos das políticas da UE, como a ênfase dada às prioridades ecológicas, digitais e económicas, tal como demonstrado pela tónica colocada na execução dos planos económicos e de investimento nos Balcãs Ocidentais.
- O IPA III tem sido eficaz em termos de promoção do desenvolvimento socioeconómico e de mobilização dos investimentos necessários no âmbito do Plano Económico e de Investimento, embora seja necessário acelerar ainda mais a convergência com a UE.
- O IPA III é um instrumento mais difícil para os beneficiários do que os seus antecessores, uma vez que exige uma forte apropriação e capacidade de planeamento estratégico por parte dos beneficiários no âmbito da programação bilateral. Serão necessários mais esforços na segunda parte do QFP para transformar as respostas estratégicas dos beneficiários em documentos de planeamento estratégico plurianual com reformas e ações hierarquizadas e sequenciadas.
- Embora o IPA III seja concebido como um instrumento baseado no desempenho, tanto em termos de alcance como de intensidade da assistência, o equilíbrio entre a avaliação do desempenho e o princípio da partilha equitativa limitou a recompensa financeira aos beneficiários com bom desempenho.
- O IPA III tem sido particularmente eficiente a nível da implantação de uma combinação de modalidades e instrumentos, incluindo apoio orçamental, subvenções e investimentos. Foram também alcançados ganhos de eficiência com um menor número de ações mas de maior dimensão, mas ainda há margem para racionalizar e ponderar a programação plurianual para a programação bilateral.
- O novo sistema unificado de acompanhamento e apresentação de relatórios, o quadro de resultados do IPA III, apresenta uma melhoria considerável em comparação com o quadro de resultados utilizado no âmbito do IPA II. Espera-se que melhore a

programação, o acompanhamento, a apresentação de relatórios e a avaliação no âmbito do IPA III.

- O IPA III tem sido flexível na resposta a acontecimentos externos excecionais, apesar de não dispor de uma reserva semelhante à do IVCDCI — Europa Global. A ausência de dotações financeiras predefinidas por país permitiu a flexibilidade necessária na assistência aos programas, em função de necessidades urgentes e em evolução.
- O IPA III assegura a coerência com os instrumentos que o antecederam e a complementaridade entre os diferentes tipos de programas que apoia. É igualmente coerente com outros domínios da ação externa e com as políticas internas da UE. Tendo em conta que a Ucrânia, a Moldávia e a Geórgia são agora países candidatos à adesão, mas continuam a ser financiados fora do âmbito do IPA III, será necessário assegurar continuamente a coerência entre o IPA III e os instrumentos utilizados para prestar assistência a esses países.
- Com o IPA III, a UE torna-se o maior doador na região do alargamento. As parcerias de longa data, especialmente com organizações internacionais, instituições financeiras internacionais e Estados-Membros, multiplicam o valor acrescentado da UE.
- Os objetivos gerais do IPA III de preparar os beneficiários para a futura adesão à União através de um maior alinhamento da legislação nacional e da administração pública com o acervo da UE e as normas da UE continuam a ser pertinentes. O IPA III será complementado por um novo instrumento de financiamento, o Mecanismo para as Reformas e o Crescimento nos Balcãs Ocidentais, que visa acelerar ainda mais as reformas socioeconómicas fundamentais com novos tipos de financiamento e condicionalidades de pagamento *ex ante*.

DAUG

- A DAUG demonstrou a sua utilidade. Ao fundir a Decisão Gronelândia e a antiga DAU, este instrumento de associação proporcionou uma base jurídica única para os 13 países e territórios ultramarinos (PTU), incluindo a Gronelândia, com um capítulo orçamental específico, tal como solicitado pelo Parlamento Europeu.
- Ao incluir uma cláusula de remissão para o IVCDCI — Europa Global no que diz respeito à execução da cooperação (ver artigo 81.º da DAUG), aumentou significativamente a coerência com outros instrumentos de financiamento externo. No entanto, os limiares aplicáveis à comitologia previstos no Regulamento IVCDCI —

Europa Global e referidos na DAUG poderiam ser adaptados às necessidades desta última.

- Os Países e Territórios Ultramarinos já não beneficiam de uma dotação específica no âmbito da facilidade do Banco Europeu de Investimento para os PTU financiada ao abrigo do 11.º FED. Têm agora acesso ao Programa InvestEU numa base concorrencial, mas é demasiado cedo para avaliar o seu impacto no setor privado nos PTU.

ICSN

- O ICSN é um instrumento único que complementa o IVCDCI — Europa Global no domínio da cooperação nuclear, ao abrigo da base jurídica da Euratom. É adequado para enfrentar desafios nos domínios da segurança nuclear, da gestão dos resíduos radioativos e das salvaguardas nucleares.
- O planeamento do ICSN não foi suficientemente flexível para dar resposta aos desafios criados pela guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia.