



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

## Parecer

**COM(2020)484 final**

**Proposta de DECISÃO DO CONSELHO relativa à autorização dos fundos resultantes de montantes recuperados no âmbito da Facilidade de Investimento ACP relativos a operações ao abrigo dos 9.º, 10.º e 11.º Fundos Europeus de Desenvolvimento, dos saldos do 10.º FED e de FED anteriores, e dos fundos liberados pela anulação de autorizações relativas a projetos ao abrigo do 10.º FED e de FED anteriores.**



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

#### **PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA**

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, e pela Lei n.º 18/2018, de 2 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de Março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de DECISÃO DO CONSELHO relativa à autorização dos fundos resultantes de montantes recuperados no âmbito da Facilidade de Investimento ACP relativos a operações ao abrigo dos 9.º, 10.º e 11.º Fundos Europeus de Desenvolvimento, dos saldos do 10.º FED e de FED anteriores, e dos fundos liberados pela anulação de autorizações relativas a projetos ao abrigo do 10.º FED e de FED anteriores.

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, atento o respetivo objeto, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou um Parecer que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

Ao abrigo da nova metodologia de escrutínio das iniciativas europeias, aprovada pela Comissão de Assuntos Europeus, os serviços desta Comissão elaboraram uma nota técnica sobre a iniciativa em análise, que será, igualmente, anexada ao presente parecer.

#### **PARTE II – CONSIDERANDOS**

A presente iniciativa refere que a UE, através dos seus Estados-Membros, é líder mundial na cooperação internacional para o desenvolvimento, tendo um papel vanguardista nessa ação enquanto doadores e pela forma inovadora como promove o financiamento do desenvolvimento. Ao mesmo tempo, faz-se referência aos desafios e problemas que continuam a permear o globo, que deve merecer uma ação externa



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

mais intensa por parte da UE através de um conjunto de instrumentos de política e de financiamento “flexíveis e eficazes”.

Por conseguinte, ao revelar que a dimensão destes desafios excede os recursos atualmente disponíveis, a proposta indica que a UE tem vindo a procurar formas inovadoras e eficientes de criar um quadro de financiamento para o desenvolvimento, nomeadamente através da mobilização do investimento das instituições financeiras e dos parceiros do setor privado – embora estes instrumentos financeiros continuem a representar uma fração diminuta do orçamento da UE para a ação externa, já que a maior parte do orçamento consagrado à área do desenvolvimento (90% do Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020) é afetada às tradicionais subvenções para o desenvolvimento, ao apoio orçamental e a outras modalidades de financiamento direto e indireto dos países parceiros.

Um dos exemplos dos instrumentos financeiros que foram usados pela UE foi a chamada “Facilidade de Investimento ACP” (FI ACP), que foi criada em 2003, no âmbito do Acordo Interno entre os representantes dos Governos dos Estados-Membros, reunidos no Conselho, relativo ao financiamento e à gestão da ajuda concedida pela Comunidade no âmbito do Protocolo Financeiro do Acordo de Parceria de Cotonu (APC)<sup>1</sup>, com vista a promover o crescimento do setor privado — e contribuir para a mobilização de capital nacional e estrangeiro para o efeito — em 78 países situados na África Subsariana, nas Caraíbas e no Pacífico. A FI ACP tem sido gerida pelo Banco Europeu de Investimento (BEI) e é financiada por recursos do 9.º, do 10.º e do 11.º Fundos Europeus de Desenvolvimento, bem como por recursos próprios do BEI.

---

<sup>1</sup> Acordo Interno entre os representantes dos Governos dos Estados-Membros, reunidos no Conselho, relativo ao financiamento e à gestão da ajuda concedida pela Comunidade no âmbito do protocolo financeiro do Acordo de Parceria entre os Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico, por um lado, e a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, por outro, assinado em Cotonu, no Benim, em 23 de junho de 2000, bem como à concessão de assistência financeira aos países e territórios ultramarinos aos quais se aplica a Parte IV do Tratado CE (JO L 317 de 15.12.2000, p. 355).



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

Quanto ao quadro jurídico da FI ACP<sup>2</sup>, é estabelecido o seguinte (para os recursos do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED)):

- «produto e receitas» (reembolsos<sup>3</sup>) de operações ao abrigo da FI ACP são afetados a outras operações (em conformidade com o artigo 5.º, n.º 3, do Acordo Interno relativo ao 11.º FED), funcionando como um fundo renovável.
- no termo da vigência do Protocolo Financeiro do APC (e na ausência de uma decisão específica do Conselho, os montantes recuperados líquidos acumulados transitam para o protocolo seguinte (artigo 3.º, n.º 2, do Anexo II do APC);
- os recursos totais do 11.º FED e os fundos resultantes de montantes recuperados deixam de poder ser objeto de autorização a partir de 31 de dezembro de 2020, salvo decisão em contrário do Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão (ponto 5 do anexo I-C do APC e artigo 1.º, n.º 5, do Acordo Interno relativo ao 11.º FED).
- Paralelamente, o artigo 1.º, n.º 5, do Acordo Interno relativo ao 11.º FED, em articulação com o artigo 47.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro aplicável ao 11.º FED, prevê que os fundos subscritos pelos Estados-Membros ao abrigo

---

<sup>2</sup> Artigo 76.º, n.º 1, alínea d), do APC, tal como alterado pela segunda vez em 2010, e anexo I-C e anexo II do APC (JO L 317 de 15.12.2000; JO L 287 de 28.10.2005; JO L 287 de 4.11.2010). O quadro jurídico inclui igualmente o artigo 1.º, n.º 5, o artigo 2.º, alínea d), o artigo 4.º, n.º 1, o artigo 5.º, n.º 3, o artigo 7.º, n.º 1, o artigo 9.º e o artigo 11.º, n.º 2, do 11.º Acordo Interno entre os representantes dos Governos dos Estados-Membros da União Europeia, reunidos no Conselho, relativo ao 11.º Fundo Europeu de Desenvolvimento e ao financiamento da ajuda concedida pela União Europeia no âmbito do quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020, em conformidade com o Acordo de Parceria ACP-UE (JO L 210 de 6.8.2013) e os artigos 45.º a 52.º do Regulamento Financeiro do 11.º FED (Regulamento (UE) 2018/1877 do Conselho relativo ao Regulamento Financeiro aplicável ao 11.º Fundo Europeu de Desenvolvimento e que revoga o Regulamento (UE) 2015/323, JO L 307 de 3.12.2018).

<sup>3</sup> Por montantes recuperados entende-se quaisquer receitas (por exemplo, juros, dividendos, contribuições de capital, a remuneração de investimentos de tesouraria, garantias, outras taxas e comissões e o produto da amortização ou venda de uma participação no capital da FI ACP), reembolsos (por exemplo, a liberação de garantias FI ACP financiadas, reembolsos de capital, reembolsos do capital dos empréstimos) ou montantes de tesouraria em 1 de janeiro de 2021, resultantes de operações ao abrigo da FI ACP. Para evitar dúvidas, os fundos resultantes da anulação de montantes recuperados são igualmente considerados montantes recuperados.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

dos 9.º, 10.º e 11.º FED para financiar a Facilidade de Investimento ACP permanecem disponíveis após 31 de dezembro de 2020 para desembolso, até 31 de dezembro de 2030.

- O artigo 14.º, n.º 3, do Acordo Interno relativo ao 11.º FED acrescenta que este Acordo se mantém em vigor enquanto tal se afigurar necessário para executar integralmente todas as operações financiadas ao abrigo do APC e do QFP 2014-2020 (até ao reembolso e ao encerramento das operações).

Tendo em conta estes pontos, refere-se que a proposta é necessária para permitir a autorização dos fundos resultantes dos montantes recuperados a partir de 31 de dezembro de 2020, e que na ausência de uma decisão do Conselho, os fundos resultantes dos montantes recuperados devem ser reembolsados proporcionalmente aos Estados-Membros, em conformidade com o quadro constante do Acordo Interno relativo ao 11.º FED (artigo 1.º, n.º 2, alínea a)). De acordo com as estimativas do BEI, os montantes recuperados ascendem a cerca de 3,2 mil milhões de EUR (dotação total de 3,6 mil milhões de EUR — da UE 28 — após dedução das comissões e custos de gestão).

Por outro lado, a iniciativa presentemente escrutinada menciona que a sua proposta de utilização dos montantes recuperados da FI ACP para novas operações surge num momento crucial em que a UE está a definir a sua futura política de desenvolvimento, elencando dois pontos essenciais:

- 1) Para o próximo QFP 2021-2027 da UE, a Comissão propôs o aumento do orçamento para a ação externa, nomeadamente com fundos do Instrumento de Recuperação da União Europeia<sup>4</sup>, e a simplificação da sua estrutura, a fim de a tornar mais flexível e eficiente para enfrentar os desafios globais.
- 2) A Comissão propôs igualmente um instrumento principal para a ação externa: o Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional (IVDCI), que apresenta uma arquitetura financeira

---

<sup>4</sup> Proposta de Regulamento do Conselho que cria um Instrumento de Recuperação da União Europeia destinado a apoiar a recuperação na sequência da pandemia de COVID-19, COM(2020) 441 final 28.5.2020.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

inovadora e simplificada para os investimentos fora da UE. Baseia-se no Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável Mais (FEDS +), apoiado pela nova Garantia para a Ação Externa (GAE)<sup>5</sup>. A proposta relativa ao IVCDCl está em fase de negociação pelos colegisladores.

Refere-se, portanto, que a proposta da Comissão se baseia nestes relatórios e debates em curso e que tem em conta as conclusões e recomendações do reexame final da FI ACP<sup>6</sup>, publicado em 2019, que concluiu que, muito embora a FI ACP tenha contribuído para os objetivos de redução da pobreza, de integração dos países ACP na economia mundial e de ajuda ao seu desenvolvimento sustentável enunciados no Acordo de Cotonu, não maximizou o seu contributo para este fim.

Ao mesmo tempo que transmite que entre 2003 e 2017, o fundo renovável afetou 5,2 mil milhões de EUR a projetos, tendo mais de 4 mil milhões de EUR sido financiados através do FED, a proposta dá conta de que a «adicionalidade» financeira (ou seja, utilizar os fundos da UE para atrair investimentos privados adicionais que de outro modo não teriam sido realizados) foi satisfatória, mas que o seu potencial “não foi plenamente utilizado”, como demonstrado pela utilização relativamente limitada em países frágeis e com baixos rendimentos, onde o investimento adicional teria tido o maior impacto.

De acordo com reexame final da FI ACP, a sustentabilidade financeira foi privilegiada em detrimento dos objetivos de desenvolvimento, tendo formulado um conjunto de recomendações, nomeadamente a necessidade de encontrar um melhor equilíbrio entre os objetivos de desenvolvimento e a sustentabilidade financeira, centrando mais a atenção nos países frágeis e com baixos rendimentos, aumentando o recurso a instrumentos financeiros inovadores como as garantias, melhorando o acompanhamento e a avaliação dos resultados em matéria de desenvolvimento e

---

<sup>5</sup> O Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável Mais (FEDS +), criado ao abrigo do Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional, tal como previsto na proposta da Comissão de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional, COM (2018) 460 final.

<sup>6</sup> Reexame final da Facilidade de Investimento ACP, relatório final, Aide à la Décision Economique (ADE), março de 2020.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

revido o modelo operacional. O mesmo tipo de argumentos foi empregue nas avaliações anteriores (i.e. a avaliação intercalar da garantia do mandato de empréstimo externo<sup>7</sup>, realizada em 2010, e a avaliação dos mecanismos de financiamento misto<sup>8</sup>, realizada em 2016), onde se conclui que os mecanismos financeiros da UE recentemente criados (financiamento misto e garantias) funcionam, mas que o seu impacto em termos de desenvolvimento está estreitamente ligado à orientação estratégica.

De acordo com este contexto, a Comissão propõe a transferência dos montantes recuperados da FI ACP para o futuro Fundo para o Desenvolvimento Sustentável Mais do Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional, tencionando investir estes fundos nos países ACP através do BEI. Ainda segundo o documento oficioso da Comissão Europeia-BEI de 2019, elaborado no contexto das negociações do IVDCI no que diz respeito à «anterior FI ACP», o BEI apoia continuar a utilizar os montantes recuperados durante alguns anos, sem custos para o orçamento da UE e no âmbito de disposições específicas (relativas à geografia, à elegibilidade e ao perfil de risco) a definir, para além de propor em consulta com o BEI que os montantes recuperados por intermédio do BEI se destinem principalmente a instrumentos de desenvolvimento com elevado risco financeiro, em especial o financiamento de elevado impacto, os fundos de investimento e as operações nos países menos desenvolvidos. É importante destacar, neste ponto, que a presente proposta não implica contribuições adicionais por parte dos Estados-Membros.

A iniciativa refere que será necessário estabelecer prioridades, tendo em conta a insuficiência de recursos abordada anteriormente, pelo que será igualmente fundamental reunir no mesmo quadro de governação os múltiplos instrumentos disponíveis para a ação externa, desse modo assegurando que os fundos sigam o princípio do «primado das políticas», o que, por sua vez, assegurará a coerência e a complementaridade e maximizará o impacto em termos de desenvolvimento.

---

<sup>7</sup> Mandato de empréstimo externo do Banco Europeu de Investimento 2007-2013 — Reexame intercalar e recomendações do Comité Diretor de Sábios, fevereiro de 2010, também conhecido por relatório Camdessus.

<sup>8</sup> Avaliação dos mecanismos de financiamento misto, relatório final, dezembro de 2016.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

Desse modo, refere a proposta que o seu objetivo passa por reforçar a orientação estratégica e aumentar o impacto dos montantes recuperados da FI ACP sobre o desenvolvimento, bem como promover o investimento nos países ACP de forma mais estratégica e eficiente. Além disso, estipula-se que os investimentos serão baseados nas “necessidades dos países parceiros e os objetivos de ação externa da UE”, sendo estes realizados mediante a melhor combinação possível dos financiamentos ao dispor, incluindo ao abrigo do FEDS +.

A proposta considera, portanto, que o FEDS +, que está integrado no IVCDCl, constitui uma ambiciosa proposta de âmbito global, com meios financeiros acrescidos e uma mais forte orientação estratégica, norteadas pelo princípio do «primado das políticas», e que estará “totalmente subordinado às prioridades, aos objetivos e às dotações indicativas estabelecidas no âmbito do processo de programação”. O seu objetivo, de acordo com a proposta, será apoiar o investimento fora da UE de forma estratégica e coerente, em prol do desenvolvimento sustentável, implicando por isso que todas as atividades de investimento sejam planeadas de modo a alcançar o maior impacto possível em termos de desenvolvimento e a maximizar a coerência da ação externa da UE.

A iniciativa esclarece que o FEDS + se baseia na experiência bem-sucedida do seu antecessor, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Sustentável (FEDS), que constitui a pedra angular do atual Plano de Investimento Externo (PIE) e a vertente financeira da Aliança África-Europa. De igual modo, afirma-se que uma avaliação independente recentemente realizada<sup>9</sup> concluiu que o FEDS é muito relevante para as necessidades de investimento das regiões abrangidas (África Subsariana e países vizinhos da UE) e para as prioridades e compromissos da UE.

Ao nível do financiamento misto (que combina fundos públicos e privados), menciona-se que entre 2017 e 2019 foram afetados 3,1 mil milhões de EUR ao financiamento de 154 projetos em todo o continente africano e nos países vizinhos da UE, contribuição esta que incentivou fluxos de financiamentos adicionais que deverão cobrir cerca de

---

<sup>9</sup> Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a execução do Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável, COM (2020) 224 final, junho de 2020.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

30 mil milhões de EUR de investimento global, essencialmente nos setores da energia e dos transportes, mas também para apoiar o desenvolvimento do setor privado e a agricultura. Para a África Subsariana, o FEDS, através da contribuição da UE de 1,8 mil milhões de EUR, mobilizou um total de 13,5 mil milhões de EUR, financiando 78 operações. Nos países da Vizinhança, a contribuição da UE de 1,3 mil milhões de EUR permitiu desbloquear investimentos num total de 16,2 mil milhões de EUR, financiando 76 operações. Além disso, uma contribuição da UE de 1,55 mil milhões de EUR foi atribuída a 22 programas de garantia propostos. Espera-se que permitam desbloquear 17,5 mil milhões de EUR em investimentos globais.

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar as seguintes questões:

#### **a) Da Base Jurídica**

A presente proposta tem por base jurídica o Acordo Interno entre os representantes dos governos dos Estados-Membros da União Europeia, reunidos no Conselho, relativo ao financiamento da ajuda concedida pela União Europeia no âmbito do quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020, em conformidade com o Acordo de Parceria ACP-UE, bem como à concessão de assistência financeira aos países e territórios ultramarinos aos quais se aplica a parte IV do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia<sup>10</sup> (o «Acordo Interno relativo ao 11.º FED»), nomeadamente o artigo 1.º, n.os 3, 4 e 5.

#### **b) Do Princípio da Subsidiariedade**

Atendendo a que esta iniciativa incide sobre o financiamento da ajuda concedida pela União Europeia e, portanto, pelos seus Estados-Membros de forma conjunta, pode-se considerar que os objetivos da presente proposta e comunicação não podem ser suficientemente cumpridos pelos Estados-Membros e que podem ser mais bem alcançados a nível da União, pelo que a União pode tomar medidas em conformidade

---

<sup>10</sup> JO L 210 de 6.8.2013, p. 1.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia. Por conseguinte, esta respeita e cumpre o princípio da subsidiariedade.

#### **PARTE III - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER**

A solução ora proposta para fazer face à insuficiência de recursos na área da Ajuda para o Desenvolvimento das regiões mais debilitadas dos Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP) vem originar um conjunto de dilemas que são, a nosso ver, merecedores de uma maior consideração. Por um lado, a intenção do Conselho e da Comissão em promover uma "diversificação das fontes de financiamento" do Fundo Europeu de Desenvolvimento, ou seja, em financiar o setor da ajuda para o desenvolvimento através de instituições financeiras e entidades do setor privado, levará a uma maior e progressiva desresponsabilização das entidades estatais e dos países parceiros relativamente a estas matérias. Tal designio traduzir-se-á na perversão da natureza do Fundo Europeu de Desenvolvimento, de corrigir os desequilíbrios e desigualdades nos ACP através da ação solidária e conjunta dos seus Estados-Membros. Importa, por isso, não só saber quais serão as contrapartidas exigidas pelas entidades privadas para efetivarem tal financiamento, definindo até uma tipologia, mas também garantir que um qualquer financiamento destes fundos, seja ele público ou privado, não acarrete o fim da essência destes fundos – subvenções a fundo perdido – nem implique um sobre-endividamento dos Estados-contribuintes na forma de empréstimos e de outros instrumentos geradores de dívida. Em última instância, ao associar a ajuda ao desenvolvimento a parcerias com entidades privadas a UE condiciona a sua própria capacidade de ação às áreas de intervenção que forem consideradas de interesse pelos privados. Neste modelo, quando as entidades privadas se retiram dos projetos, muitas vezes estes não foram suficientemente enraizados para serem autossustentáveis, acabando por não gerar dinâmicas nas comunidades necessárias à sua continuidade. Por outro lado, tendo em conta a importância destes fundos para os ACP e para o desenvolvimento das suas populações, julgamos ser pertinente promover uma reflexão profunda acerca dos recursos que são canalizados nesta área, claramente insuficientes para ir ao encontro dos objetivos contemplados neste tipo de instrumentos financeiros.



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**PARTE IV – PARECER**

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da Comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 22 de outubro de 2020

**A Deputada Autora do Parecer**

**(Fabíola Cardoso)**

**O Vice-Presidente da Comissão**

**(Paulo Moniz)**

## Relatório

COM(2020)484 final

Autora: Alexandra Vieira

---

Proposta de DECISÃO DO CONSELHO relativa à autorização dos fundos resultantes de montantes recuperados no âmbito da Facilidade de Investimento ACP relativos a operações ao abrigo dos 9.º, 10.º e 11.º Fundos Europeus de Desenvolvimento, dos saldos do 10.º FED e de FED anteriores, e dos fundos liberados pela anulação de autorizações relativas a projetos ao abrigo do 10.º FED e de FED anteriores.



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

---

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

PARTE II - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO RELATÓRIO

PARTE III - CONCLUSÕES

PARTE I – CONSIDERANDOS

1- NOTA PRÉVIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de Março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus enviou, à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas a COM(2020)484 – Proposta de DECISÃO DO CONSELHO relativa à autorização dos fundos resultantes de montantes recuperados no âmbito da Facilidade de Investimento ACP relativos a operações ao abrigo dos 9.º, 10.º e 11.º Fundos Europeus de Desenvolvimento, dos saldos do 10.º FED e de FED anteriores, e dos fundos liberados pela anulação de autorizações relativas a projetos ao abrigo do 10.º FED e de FED anteriores – atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

2- ÂMBITO DA INICIATIVA

A presente iniciativa refere que a UE, através dos seus Estados-Membros, é líder mundial na cooperação internacional para o desenvolvimento, tendo um papel vanguardista nessa ação enquanto doadores e pela forma inovadora como promove o financiamento do desenvolvimento. Ao mesmo tempo, faz-se referência aos desafios e problemas que continuam a permear o globo, que deve merecer uma ação externa mais intensa por parte da UE através de um conjunto de instrumentos de política e de financiamento “flexíveis e eficazes”.

Por conseguinte, ao revelar que a dimensão destes desafios excede os recursos atualmente disponíveis, a proposta indica que a UE tem vindo a procurar formas

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

---

inovadoras e eficientes de criar um quadro de financiamento para o desenvolvimento, nomeadamente através da mobilização do investimento das instituições financeiras e dos parceiros do setor privado – embora estes instrumentos financeiros continuem a representar uma fração diminuta do orçamento da UE para a ação externa, já que a maior parte do orçamento consagrado à área do desenvolvimento (90% do Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020) é afetada às tradicionais subvenções para o desenvolvimento, ao apoio orçamental e a outras modalidades de financiamento direto e indireto dos países parceiros.

Um dos exemplos dos instrumentos financeiros que foram usados pela UE foi a chamada “Facilidade de Investimento ACP” (FI ACP), que foi criada em 2003, no âmbito do Acordo Interno entre os representantes dos Governos dos Estados-Membros, reunidos no Conselho, relativo ao financiamento e à gestão da ajuda concedida pela Comunidade no âmbito do Protocolo Financeiro do Acordo de Parceria de Cotonu (APC)<sup>1</sup>, com vista a promover o crescimento do setor privado — e contribuir para a mobilização de capital nacional e estrangeiro para o efeito — em 78 países situados na África Subsariana, nas Caraíbas e no Pacífico. A FI ACP tem sido gerida pelo Banco Europeu de Investimento (BEI) e é financiada por recursos do 9.º, do 10.º e do 11.º Fundos Europeus de Desenvolvimento, bem como por recursos próprios do BEI.

Quanto ao quadro jurídico da FI ACP<sup>2</sup>, é estabelecido o seguinte (para os recursos do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED)):

---

<sup>1</sup> Acordo Interno entre os representantes dos Governos dos Estados-Membros, reunidos no Conselho, relativo ao financiamento e à gestão da ajuda concedida pela Comunidade no âmbito do protocolo financeiro do Acordo de Parceria entre os Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico, por um lado, e a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, por outro, assinado em Cotonu, no Benim, em 23 de junho de 2000, bem como à concessão de assistência financeira aos países e territórios ultramarinos aos quais se aplica a Parte IV do Tratado CE (JO L 317 de 15.12.2000, p. 355).

<sup>2</sup> Artigo 76.º, n.º 1, alínea d), do APC, tal como alterado pela segunda vez em 2010, e anexo I-C e anexo II do APC (JO L 317 de 15.12.2000; JO L 287 de 28.10.2005; JO L 287 de 4.11.2010). O

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

---

- «produto e receitas» (reembolsos<sup>3</sup>) de operações ao abrigo da FI ACP são afetados a outras operações (em conformidade com o artigo 5.º, n.º 3, do Acordo Interno relativo ao 11.º FED), funcionando como um fundo renovável.
- no termo da vigência do Protocolo Financeiro do APC (e na ausência de uma decisão específica do Conselho, os montantes recuperados líquidos acumulados transitam para o protocolo seguinte (artigo 3.º, n.º 2, do Anexo II do APC);
- os recursos totais do 11.º FED e os fundos resultantes de montantes recuperados deixam de poder ser objeto de autorização a partir de 31 de dezembro de 2020, salvo decisão em contrário do Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão (ponto 5 do anexo I-C do APC e artigo 1.º, n.º 5, do Acordo Interno relativo ao 11.º FED).
- Paralelamente, o artigo 1.º, n.º 5, do Acordo Interno relativo ao 11.º FED, em articulação com o artigo 47.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro aplicável ao 11.º FED, prevê que os fundos subscritos pelos Estados-Membros ao abrigo dos 9.º, 10.º e 11.º FED para financiar a Facilidade de Investimento ACP permanecem

---

quadro jurídico inclui igualmente o artigo 1.º, n.º 5, o artigo 2.º, alínea d), o artigo 4.º, n.º 1, o artigo 5.º, n.º 3, o artigo 7.º, n.º 1, o artigo 9.º e o artigo 11.º, n.º 2, do 11.º Acordo Interno entre os representantes dos Governos dos Estados-Membros da União Europeia, reunidos no Conselho, relativo ao 11.º Fundo Europeu de Desenvolvimento e ao financiamento da ajuda concedida pela União Europeia no âmbito do quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020, em conformidade com o Acordo de Parceria ACP-UE (JO L 210 de 6.8.2013) e os artigos 45.º a 52.º do Regulamento Financeiro do 11.º FED (Regulamento (UE) 2018/1877 do Conselho relativo ao Regulamento Financeiro aplicável ao 11.º Fundo Europeu de Desenvolvimento e que revoga o Regulamento (UE) 2015/323, JO L 307 de 3.12.2018).

<sup>3</sup> Por montantes recuperados entende-se quaisquer receitas (por exemplo, juros, dividendos, contribuições de capital, a remuneração de investimentos de tesouraria, garantias, outras taxas e comissões e o produto da amortização ou venda de uma participação no capital da FI ACP), reembolsos (por exemplo, a liberação de garantias FI ACP financiadas, reembolsos de capital, reembolsos do capital dos empréstimos) ou montantes de tesouraria em 1 de janeiro de 2021, resultantes de operações ao abrigo da FI ACP. Para evitar dúvidas, os fundos resultantes da anulação de montantes recuperados são igualmente considerados montantes recuperados.

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

---

disponíveis após 31 de dezembro de 2020 para desembolso, até 31 de dezembro de 2030.

- O artigo 14.º, n.º 3, do Acordo Interno relativo ao 11.º FED acrescenta que este Acordo se mantém em vigor enquanto tal se afigurar necessário para executar integralmente todas as operações financiadas ao abrigo do APC e do QFP 2014-2020 (até ao reembolso e ao encerramento das operações).

Tendo em conta estes pontos, refere-se que a proposta é necessária para permitir a autorização dos fundos resultantes dos montantes recuperados a partir de 31 de dezembro de 2020, e que na ausência de uma decisão do Conselho, os fundos resultantes dos montantes recuperados devem ser reembolsados proporcionalmente aos Estados-Membros, em conformidade com o quadro constante do Acordo Interno relativo ao 11.º FED (artigo 1.º, n.º 2, alínea a)). De acordo com as estimativas do BEI, os montantes recuperados ascendem a cerca de 3,2 mil milhões de EUR (dotação total de 3,6 mil milhões de EUR — da UE 28 — após dedução das comissões e custos de gestão).

Por outro lado, a iniciativa presentemente escrutinada menciona que a sua proposta de utilização dos montantes recuperados da FI ACP para novas operações surge num momento crucial em que a UE está a definir a sua futura política de desenvolvimento, elencando dois pontos essenciais:

- 1) Para o próximo QFP 2021-2027 da UE, a Comissão propôs o aumento do orçamento para a ação externa, nomeadamente com fundos do Instrumento de Recuperação da União Europeia<sup>4</sup>, e a simplificação da sua estrutura, a fim de a tornar mais flexível e eficiente para enfrentar os desafios globais.

---

<sup>4</sup> Proposta de Regulamento do Conselho que cria um Instrumento de Recuperação da União Europeia destinado a apoiar a recuperação na sequência da pandemia de COVID-19, COM(2020) 441 final 28.5.2020.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

---

- 2) A Comissão propôs igualmente um instrumento principal para a ação externa: o Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional (IVCDI), que apresenta uma arquitetura financeira inovadora e simplificada para os investimentos fora da UE. Baseia-se no Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável Mais (FEDS +), apoiado pela nova Garantia para a Ação Externa (GAE)<sup>5</sup>. A proposta relativa ao IVCDI está em fase de negociação pelos legisladores.

Refere-se, portanto, que a proposta da Comissão se baseia nestes relatórios e debates em curso e que tem em conta as conclusões e recomendações do reexame final da FI ACP<sup>6</sup>, publicado em 2019, que concluiu que, muito embora a FI ACP tenha contribuído para os objetivos de redução da pobreza, de integração dos países ACP na economia mundial e de ajuda ao seu desenvolvimento sustentável enunciados no Acordo de Cotonu, não maximizou o seu contributo para este fim.

Ao mesmo tempo que transmite que entre 2003 e 2017, o fundo renovável afetou 5,2 mil milhões de EUR a projetos, tendo mais de 4 mil milhões de EUR sido financiados através do FED, a proposta dá conta de que a «adicionalidade» financeira (ou seja, utilizar os fundos da UE para atrair investimentos privados adicionais que de outro modo não teriam sido realizados) foi satisfatória, mas que o seu potencial “não foi plenamente utilizado”, como demonstrado pela utilização relativamente limitada em países frágeis e com baixos rendimentos, onde o investimento adicional teria tido o maior impacto.

---

<sup>5</sup> O Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável Mais (FEDS +), criado ao abrigo do Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional, tal como previsto na proposta da Comissão de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional, COM (2018) 460 final.

<sup>6</sup> Reexame final da Facilidade de Investimento ACP, relatório final, Aide à la Décision Economique (ADE), março de 2020.

## Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

---

De acordo com reexame final da FI ACP, a sustentabilidade financeira foi privilegiada em detrimento dos objetivos de desenvolvimento, tendo formulado um conjunto de recomendações, nomeadamente a necessidade de encontrar um melhor equilíbrio entre os objetivos de desenvolvimento e a sustentabilidade financeira, centrando mais a atenção nos países frágeis e com baixos rendimentos, aumentando o recurso a instrumentos financeiros inovadores como as garantias, melhorando o acompanhamento e a avaliação dos resultados em matéria de desenvolvimento e revendo o modelo operacional. O mesmo tipo de argumentos foi empregue nas avaliações anteriores (i.e. a avaliação intercalar da garantia do mandato de empréstimo externo<sup>7</sup>, realizada em 2010, e a avaliação dos mecanismos de financiamento misto<sup>8</sup>, realizada em 2016), onde se conclui que os mecanismos financeiros da UE recentemente criados (financiamento misto e garantias) funcionam, mas que o seu impacto em termos de desenvolvimento está estreitamente ligado à orientação estratégica.

De acordo com este contexto, a Comissão propõe ao a transferência dos montantes recuperados da FI ACP para o futuro Fundo para o Desenvolvimento Sustentável Mais do Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional, tencionando investir estes fundos nos países ACP através do BEI. Ainda segundo o documento oficioso da Comissão Europeia-BEI de 2019, elaborado no contexto das negociações do IVCDI no que diz respeito à «anterior FI ACP», o BEI apoia continuar a utilizar os montantes recuperados durante alguns anos, sem custos para o orçamento da UE e no âmbito de disposições específicas (relativas à geografia, à elegibilidade e ao perfil de risco) a definir, para além de propor em consulta com BEI que

---

<sup>7</sup> Mandato de empréstimo externo do Banco Europeu de Investimento 2007-2013 — Reexame intercalar e recomendações do Comité Diretor de Sábios, fevereiro de 2010, também conhecido por relatório Camdessus.

<sup>8</sup> Avaliação dos mecanismos de financiamento misto, relatório final, dezembro de 2016.

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

---

os montantes recuperados por intermédio do BEI se destinem principalmente a instrumentos de desenvolvimento com elevado risco financeiro, em especial o financiamento de elevado impacto, os fundos de investimento e as operações nos países menos desenvolvidos. É importante destacar, neste ponto, que a presente proposta não implica contribuições adicionais por parte dos Estados-Membros.

A iniciativa refere que será necessário estabelecer prioridades, tendo em conta a insuficiência de recursos abordada anteriormente, pelo que será igualmente fundamental reunir no mesmo quadro de governação os múltiplos instrumentos disponíveis para a ação externa, desse modo assegurando que os fundos sigam o princípio do «primado das políticas», o que, por sua vez, assegurará a coerência e a complementaridade e maximizará o impacto em termos de desenvolvimento.

Desse modo, refere a proposta que o seu objetivo passa por reforçar a orientação estratégica e aumentar o impacto dos montantes recuperados da FI ACP sobre o desenvolvimento, bem como promover o investimento nos países ACP de forma mais estratégica e eficiente. Além disso, estipula-se que os investimentos serão baseados nas “necessidades dos países parceiros e os objetivos de ação externa da UE”, sendo estes realizados mediante a melhor combinação possível dos financiamentos ao dispor, incluindo ao abrigo do FEDS +.

A proposta considera, portanto, que o FEDS +, que está integrado no IVCDI, constitui uma ambiciosa proposta de âmbito global, com meios financeiros acrescidos e uma mais forte orientação estratégica, norteadada pelo princípio do «primado das políticas», e que estará “totalmente subordinado às prioridades, aos objetivos e às dotações indicativas estabelecidas no âmbito do processo de programação”. O seu objetivo, de acordo com a proposta, será apoiar o investimento fora da UE de forma estratégica e coerente, em prol do desenvolvimento sustentável, implicando por isso que todas as atividades de

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

---

investimento sejam planeadas de modo a alcançar o maior impacto possível em termos de desenvolvimento e a maximizar a coerência da ação externa da UE.

A iniciativa esclarece que o FEDS + se baseia na experiência bem-sucedida do seu antecessor, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Sustentável (FEDS), que constitui a pedra angular do atual Plano de Investimento Externo (PIE) e a vertente financeira da Aliança África-Europa. De igual modo, afirma-se que uma avaliação independente recentemente realizada<sup>9</sup> concluiu que o FEDS é muito relevante para as necessidades de investimento das regiões abrangidas (África Subsariana e países vizinhos da UE) e para as prioridades e compromissos da UE.

Ao nível do financiamento misto (que combina fundos públicos e privados), menciona-se que entre 2017 e 2019 foram afetados 3,1 mil milhões de EUR ao financiamento de 154 projetos em todo o continente africano e nos países vizinhos da UE, contribuição esta que incentivou fluxos de financiamentos adicionais que deverão cobrir cerca de 30 mil milhões de EUR de investimento global, essencialmente nos setores da energia e dos transportes, mas também para apoiar o desenvolvimento do setor privado e a agricultura. Para a África Subsariana, o FEDS, através da contribuição da UE de 1,8 mil milhões de EUR, mobilizou um total de 13,5 mil milhões de EUR, financiando 78 operações. Nos países da Vizinhança, a contribuição da UE de 1,3 mil milhões de EUR permitiu desbloquear investimentos num total de 16,2 mil milhões de EUR, financiando 76 operações. Além disso, uma contribuição da UE de 1,55 mil milhões de EUR foi atribuída a 22 programas de garantia propostos. Espera-se que permitam desbloquear 17,5 mil milhões de EUR em investimentos globais.

---

<sup>9</sup> Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a execução do Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável, COM (2020) 224 final, junho de 2020.

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

---

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar as seguintes questões:

*a) Da Base Jurídica*

A presente proposta tem por base jurídica o Acordo Interno entre os representantes dos governos dos Estados-Membros da União Europeia, reunidos no Conselho, relativo ao financiamento da ajuda concedida pela União Europeia no âmbito do quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020, em conformidade com o Acordo de Parceria ACP-UE, bem como à concessão de assistência financeira aos países e territórios ultramarinos aos quais se aplica a parte IV do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia<sup>10</sup> (o «Acordo Interno relativo ao 11.º FED»), nomeadamente o artigo 1.º, n.os 3, 4 e 5.

*b) Do Princípio da Subsidiariedade*

Atendendo a que esta iniciativa incide sobre ao financiamento da ajuda concedida pela União Europeia e, portanto, pelos seus Estados-Membros de forma conjunta, pode-se considerar que os objetivos da presente proposta e comunicação não podem ser suficientemente cumpridos pelos Estados-Membros e que podem ser mais bem alcançados a nível da União, pelo que a União pode tomar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia. Por conseguinte, esta respeita e cumpre o princípio da subsidiariedade.

**PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO RELATÓRIO**

A solução ora proposta para fazer face à insuficiência de recursos na área da Ajuda para o Desenvolvimento das regiões mais debilitadas dos Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP) vem originar um conjunto de dilemas que são, a nosso ver, merecedores de uma maior consideração. Por um lado, a intenção do Conselho e da Comissão em

---

<sup>10</sup> JO L 210 de 6.8.2013, p. 1.

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

---

promover uma “diversificação das fontes de financiamento” do Fundo Europeu de Desenvolvimento, ou seja, em financiar o setor da ajuda para o desenvolvimento através de instituições financeiras e entidades do setor privado, levará a uma maior e progressiva desresponsabilização das entidades estatais e dos países parceiros relativamente a estas matérias. Tal desígnio traduzir-se-á na perversão da natureza do Fundo Europeu de Desenvolvimento, de corrigir os desequilíbrios e desigualdades nos ACP através da ação solidária e conjunta dos seus Estados-Membros. Importa, por isso, não só saber quais serão as contrapartidas exigidas pelas entidades privadas para efetivarem tal financiamento, definindo até uma tipologia, mas também garantir que um qualquer financiamento destes fundos, seja ele público ou privado, não acarrete o fim da essência destes fundos – subvenções a fundo perdido – nem implique um sobre-endividamento dos Estados-contribuintes na forma de empréstimos e de outros instrumentos geradores de dívida. Em última instância, ao associar a ajuda ao desenvolvimento a parcerias com entidades privadas a UE condiciona a sua própria capacidade de ação às áreas de intervenção que forem consideradas de interesse pelos privados. Neste modelo, quando as entidades privadas se retiram dos projetos, muitas vezes estes não foram suficientemente enraizados para serem autossustentáveis, acabando por não gerar dinâmicas nas comunidades necessárias à sua continuidade. Por outro lado, tendo em conta a importância destes fundos para os ACP e para o desenvolvimento das suas populações, julgamos ser pertinente promover uma reflexão profunda acerca dos recursos que são canalizados nesta área, claramente insuficientes para ir ao encontro dos objetivos contemplados neste tipo de instrumentos financeiros.

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

---

PARTE III – CONCLUSÕES

- 1 - Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 21/2012 de 17 de maio, relativa ao “Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”, a Comissão de Assuntos Europeus enviou à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, a proposta de DECISÃO DO CONSELHO relativa à autorização dos fundos resultantes de montantes recuperados no âmbito da Facilidade de Investimento ACP relativos a operações ao abrigo dos 9.º, 10.º e 11.º Fundos Europeus de Desenvolvimento, dos saldos do 10.º FED e de FED anteriores, e dos fundos liberados pela anulação de autorizações relativas a projetos ao abrigo do 10.º FED e de FED anteriores.
- 2 - A presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade.
- 3 - A Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas dá, assim, por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente Relatório, nos termos da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto de 2006, ser remetido, para os devidos efeitos, à Comissão de Assuntos Europeus.

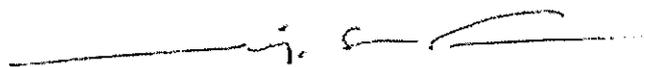
Palácio de S. Bento, 13 de outubro de 2020.

A Deputada autora do Relatório



(Alexandra Vieira)

O Presidente da Comissão



(Sérgio Sousa Pinto)