



Comissão Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Relatório

COM (2013) 531

Autora: Mónica Ferro

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES - Para além de 2015: rumo a uma abordagem global e integrada do financiamento da erradicação da pobreza e de desenvolvimento sustentável



Comissão Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

PARTE II - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

PARTE III - CONCLUSÕES



Comissão Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

PARTE I – CONSIDERANDOS

1.1. NOTA PRÉVIA

No âmbito do acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no plano do processo de construção da União Europeia, a Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas decidiu pronunciar-se sobre a iniciativa europeia COM (2013) 531 – COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES - Para além de 2015: rumo a uma abordagem global e integrada do financiamento da erradicação da pobreza e de desenvolvimento sustentável.

1.2 Objectivos e conteúdo da proposta

Esta Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões “Para além de 2015: rumo a uma abordagem global e integrada do financiamento da erradicação da pobreza e de desenvolvimento sustentável” insere-se num esforço coletivo que visa acelerar o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) e preparar o quadro de referência global de cooperação para o desenvolvimento para o pós-2015.

Em 2000, com a aprovação pela Assembleia Geral das Nações Unidas da Declaração do Milénio e com a sua operacionalização em 2001 em 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milénio mensuráveis e com uma meta temporal prevista – o ano de 2015 –, a ONU desenhou o quadro de cooperação para o desenvolvimento que serve de referência para a comunidade internacional no seu todo e, em especial, para a União Europeia.

A menos de 800 dias para o fim da data estabelecida para a realização dos ODM e em pleno processo de construção da nova agenda, a “UE e os seus Estados Membros devem intensificar esforços para cumprir os compromissos em curso, incluindo um **financiamento mais elevado e mais eficaz**¹, de modo a apoiar os países em desenvolvimento, tal como sublinhado na Comunicação da Comissão “Uma agenda para a mudança²”.

¹ O destacado é nosso.

² COM (2011) 637

Comissão Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

De entre as posições assumidas pela União no debate em curso são de destacar as Comunicações da Comissão “Uma vida digna para todos: Erradicar a pobreza e dar ao mundo um futuro sustentável” (COM (2013) 92) aprovada pelo Conselho (11559/13), a Comunicação relativa ao acordo internacional de 2015 sobre as alterações climáticas (COM (2013) 167) e que enfatiza “questões importantes relacionadas com o financiamento da luta contra as alterações climáticas para além de 2020” quer no que diz respeito à adaptação, quer à mitigação; e a Comunicação “Melhorar a ajuda da UE aos países em desenvolvimento mediante a mobilização de financiamento para o desenvolvimento³,” e as subseqüentes conclusões do Conselho⁴, “prevê-se a adoção de uma abordagem global que abranja todas as fontes de financiamento, bem como uma abordagem integrada para as diferentes instâncias que atacam as mesmas causas.”

A Comunicação aqui em análise visa construir uma abordagem comum para a União para as questões de financiamento: como estrutura uma abordagem global, quais os recursos disponíveis e que podem ser mobilizados, quais os processos para atingir esses objetivos e que princípios devem orientar esse trabalho são as questões fundamentais do debate internacional a que esta COM tenta dar resposta.

1. Um Contexto Mundial do Financiamento em Mutação

Como a Comissão o reconhece, a última década suscitou a necessidade de uma nova arquitetura internacional de ajuda ao desenvolvimento. Surgiram novos atores, novos doadores não-tradicionais, doadores que são simultaneamente beneficiários e uma evolução conceptual e paradigmática que tem que ser traduzida nos compromissos internacionais assumidos e assumir para o pós-2015.

No debate em curso são várias as instâncias internacionais que se debruçam sobre as questões do financiamento e que esta COM elenca deixando uma nota de precaução: estas instâncias “recorrem aos mesmos recursos para a realização de uma série de objetivos estratégicos, o que pode dar origem a uma sobreposição de compromissos.” Para obviar esta sobreposição, a Comissão sugere que “com base nos compromissos atuais e futuros” as instâncias internacionais “deveriam articular-se de forma harmoniosa e criar sinergias, tanto a nível

³ COM (2012) 366

⁴ 14533/12

Comissão Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

nacional como internacional.” O que está em linha com os princípios e resultados das conferências internacionais que têm destacado a importância de uma ajuda mais eficaz, para um desenvolvimento mais eficaz. Desde a Conferência sobre o Financiamento do Desenvolvimento (Monterrey, 2002), às Reuniões de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda em Roma (2003), Paris (2005), Accra (2008) e Busan (2011) que a eficácia está no topo da agenda internacional levando os atores internacionais, e a sociedade civil, a rever as suas políticas, procedimentos e práticas.

Como destaca a COM (2013) 273, o *Consenso de Monterrey* (2002) e a *Declaração de Doha (2008) sobre o Financiamento do Desenvolvimento* “consagraram um princípio de bom sendo que continua válido: a chave do progresso reside numa ação nacional de cada país no sentido de velar pela boa utilização de todos os recursos disponíveis. Esta abordagem global do financiamento deve estar no centro dos debates sobre o financiamento e dar lugar a medidas concretas subsequentes.”

A proveniência dos recursos é quer pública, quer privada e isto é válido para o plano nacional e para o internacional. “O financiamento nacional público engloba as receitas fiscais e outras receitas públicas; o financiamento público internacional pode assumir a forma de subvenções, participações de capital ou empréstimos. O financiamento privado nacional inclui investimentos por empresas locais e organizações de beneficência. O financiamento privado internacional inclui investimentos internacionais e transferências privadas, tais como remessas e doações. As novas e inovadoras fontes de financiamento, como os impostos sobre as transações financeiras, as receitas decorrentes do mercado do carvão ou os impostos sobre o fuelóleo, entram também numa ou outra destas categorias.”

Diz ainda a Comissão que “os responsáveis pelas políticas públicas devem procurar aumentar o financiamento disponível e assegurar que os recursos são efetivamente orientado para os objetivos acordados. Para o efeito, todas as fontes devem ser vistas em conjunto como uma combinação de meios disponíveis para a obtenção de resultados.”

Comissão Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

2. Onde está o dinheiro? Dar prioridade ao importante na perspetiva de um país em desenvolvimento

Na parte 2 “Onde está o dinheiro?” a COM em apreço dedica-se a analisar os montantes disponíveis “com um potencial para contribuir para a erradicação da pobreza e o desenvolvimento sustentável”

2.1. Financiamento nacional público – a maior e a melhor fonte de financiamento dos poderes públicos

Neste ponto a Comissão defende que o financiamento nacional público (estimado em 3,317 biliões de EUR) é a principal fonte de financiamento de que podem dispor diretamente os governos para a realização dos seus objetivos estratégicos.

Assim, há uma atenção especial à “Mobilização de recursos nacionais” com uma nota para a necessidade de “conter os fluxos ilícitos” – é de notar que nas reuniões do Painel Político de Alto Nível mandatado pelo Secretário Geral das Nações Unidas para pensar numa quadro de referência para a cooperação no pós-2015 a questão dos fluxos ilícitos e dos paraísos fiscais ter sido debatida intensamente; à “Concessão e contratação de empréstimos sustentáveis”; à “Utilização adequada dos fundos públicos nacionais disponíveis”; e às “Ações fundamentais para aumentar os recursos nacionais utilizados para atingir objetivos estratégicos acordados globalmente.”

2.2. Financiamento público internacional – ainda importante para alguns

“A APD continua a ser uma fonte importante de financiamento para os 36 PBR (Países de Baixo Rendimento) que são também mais afetados pelos desafios globais. [...] Ao mesmo tempo, o financiamento público internacional é de importância marginal para os países em desenvolvimento no seu conjunto [...]. E em 108 PRM, a APD representa, em média, apenas 0,2% do PIB, confirmando que a ajuda deve centrar-se nos países que dela mais necessitam.”

É neste sentido que a COM destaca: “Aumentar o financiamento e proceder aos controlos necessários.” A União Europeia concede, coletivamente, isto é Comissão e Estados Membros, mais ajuda do que todos os outros países desenvolvidos combinados. Ainda em matéria de



Comissão Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

financiamento para o desenvolvimento, e ODM 8 – construção de uma parceria global para o desenvolvimento – a UE “cumpriu os seus compromissos em matéria de ajuda ao comércio desde 2008, assumiu compromissos no âmbito do financiamento de arranque rápido para ações climáticas e está a aumentar o financiamento á biodiversidade.”

E, não obstante, o decréscimo do volume de APD em 2012 há um compromisso claro de atingir os 0,7% do RNB até 2015. “A União Europeia, em reconhecimento da sua responsabilidade como maior doador internacional, lançou em 21 de Abril de 2010 um Plano de Ação (**Plano de Ação da União Europeia para os ODM5**) cujo objetivo é acelerar a realização dos ODM quando restavam apenas 5 anos para a meta estabelecida.

Contribui também para este esforço as políticas europeias e nacionais de **Coerência das Políticas de Desenvolvimento**. Portugal, sendo um dos Estados Membros com uma política nacional nesta matéria tem responsabilidades acrescidas na produção e disseminação de boas práticas de coerência.

O trabalho lançado pelo CAD-OCDE de reforma dos critérios de classificação de APD vai no sentido global de controlar melhor os fundos internacionais, de construção de um “mecanismo de controlo global, que cubra igualmente os fundos nacionais e os fundos privados.”

A “Utilização correta do financiamento externo disponível” significa “tanto fazer o que é necessário como fazer o que é necessário de forma correta: o dinheiro deve ser canalizado para onde é mais necessário e utilizado de forma inovadora e eficaz, a fim de garantir que este contribua para diversos objetivos estratégicos simultaneamente.” Mais uma vez, a Parceria de Busan sobre uma Cooperação Eficaz para o Desenvolvimento [endossada por Portugal] é uma peça fundamental para este objetivo.

No campo das “Ações fundamentais para aumentar os recursos públicos internacionais investidos em objetivos globais” a Comissão efetua uma série de recomendações que vão desde a adoção e cumprimento da Parceria de Busan, até à reforma da APD e a utilização de

⁵ Mónica Ferro, Carlos Coelho e Jorge Moreira da Silva, “Os Objetivos do Milénio” in Dicionário de Termos Europeus, http://www.carloscoelho.eu/saber_mais/ver_dicionario.asp?submenu=35&gloss=670

Comissão Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

“modalidades de financiamento que encaixam nas necessidades do país, respeitando a sustentabilidade financeira a longo prazo.”

2.3. Financiamento Privado – motor essencial do crescimento

A COM em apreço, e nesta matéria, começa por reconhecer que o financiamento privado é fundamentalmente diferente do financiamento público, desde logo por prosseguirem fins de natureza distinta. Contudo, reconhece que setores privados nacionais e internacionais estão bem integrados sendo apenas relevante a sua análise separada quando toca à verificação dos compromissos assumidos.

Neste campo destaca o “Investimento e Comércio; ciência, tecnologia e inovação,” as “Remessas de emigrantes,” a “Filantropia Privada”, e enumera as “Ações fundamentais para aumentar os recursos privados investidos em prioridades estratégicas.”

3. Rumo a uma abordagem global e integrada do financiamento

Rumo a uma abordagem global e integrada do financiamento é a tradução da Comissão do caminho que deve levar ao pós-2015. E no quadro do debate em curso nas Nações Unidas, mas também em sede de outras organizações internacionais e regionais, a conversação relativa ao financiamento deve ser guiada por alguns **princípios** que a Comissão tem como fundamentais:

- a) O financiamento deve ser analisado no contexto das políticas públicas;
- b) Dever-se-á considerar os recursos numa perspetiva global: “As três categorias de financiamento - público nacional, público e privado internacional – criam uma estrutura que permite definir as principais ações a nível nacional e internacional;”
- c) É a nível dos diferentes países que devem ser fixadas as prioridades em matéria de repartição dos recursos.
- d) Os objetivos estratégicos devem reforçar-se mutuamente e os meios para os alcançar devem ser coordenados nacionalmente de forma a criar sinergias entre os objetivos;

Comissão Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

- e) “O financiamento público externo deve ser reorientado para os países com mais necessidades;” à medida que os países atinjam um maior nível de bem-estar e rendimento devem assumir a sua quota-parte do financiamento para o desenvolvimento;
- f) Deve haver um controlo “comum e harmonizado” de todos os financiamentos que assegure transparência e responsabilização (prestação de contas) quer nacional, quer internacional. O controlo dos fluxos financeiros dever ser alvo de uma maior e melhor atenção. A qualidade dos dados é fundamental para a monitorização destes processos.

Este cenário pressupõe “Um quadro geral para as instâncias internacionais”. Considerando a multiplicação dos *fora* em que o debate sobre o financiamento para o desenvolvimento e o quadro de referência global para a cooperação pós-2015 se está a realizar, a manutenção da premissa de um quadro geral integrado é cada vez mais fundamental. E, como diz a COM, “os princípios acima referidos devem igualmente garantir a coerência e a coordenação de determinados fluxos de financiamento e dos processos de negociação em curso.”

“A presente Comunicação tem por objetivo definir uma abordagem comum para a UE nos debates sobre o financiamento no âmbito do programa pós2015, do grupo de trabalho aberto das Nações Unidas sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), do comité de peritos da ONU mandatado para propor opções para uma estratégia de financiamento do desenvolvimento sustentável e da análise do financiamento do processo de desenvolvimento.”

PARTE II - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

A Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões “Para além de 2015: rumo a uma abordagem global e integrada do financiamento da erradicação da pobreza e do desenvolvimento sustentável” insere-se no processo negocial em curso que tem como fito determinar o quadro de referência da cooperação para o desenvolvimento no pós-2015.

Comissão Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio resultam da operacionalização dos valores e compromissos assumidos pela comunidade internacional reunida nas Nações Unidas em Setembro de 2000. Nessa Assembleia Geral, os Estados Membros da ONU decidiram que, até 2015, iriam construir um mundo mais digno para todos. Dessa visão resultaram os 8 ODM que nos dizem o que ser desenvolvido significa, mas também guiam os atores internacionais e nacionais na definição de políticas, práticas e princípios da cooperação para o desenvolvimento. 8 Objetivos mensuráveis através do desempenho em 20 metas e 60 indicadores têm permitido aos Estados e outros atores medir progressos, verificar realizações e corrigir azimutes.

O ODM 8 era, sintomaticamente, o ODM dedicado à construção de uma parceria global para o desenvolvimento. Uma agenda centrada no comércio internacional, na dívida externa dos países em desenvolvimento e no financiamento da cooperação para o desenvolvimento. O objetivo de dedicar 0,7% do seu RNB à Ajuda Pública ao Desenvolvimento é reiterado como estruturante para o esforço de cooperação internacional.

A última década, porém, revela um quadro pouco animador nesta matéria; não só os Estados não cumpriram os níveis de desembolso a que se tinham obrigado – quer na agenda ODM, quer em conferências seguintes – como em alguns se conheceu retrocessos preocupantes, e não apenas em países afetados pelas crises financeira e económica de 2008 e pela crise da dívida soberana, como também em países com bons desempenhos económicos.

Simultaneamente, surgiram novos atores, novos doadores – não tradicionais, não CAD-OCDE – que vieram ocupar o lugar vagado pelos doadores clássicos e que estão, em tandem com a afirmação do princípio da eficácia do desenvolvimento, a provocar o surgimento de uma nova arquitetura da cooperação internacional.

Assim, mais do que nunca, por estas razões e por todas as outras que resultam do facto de faltarem menos de 800 dias para 2015 e estar em curso o processo de construção da agenda para o pós-2015, a Comissão decide realizar um diagnóstico sobre o financiamento do desenvolvimento e definir uma abordagem global e integrada que a União possa usar nos debates internacionais e nas interações com os seus parceiros.

A União Europeia tem uma responsabilidade que lhe advem de ser o maior doador internacional, mas também um grande produtor de políticas, princípios e orientações sobre cooperação para o desenvolvimento e financiamento do desenvolvimento.



Comissão Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

A visão da União fica plasmada nesta Comunicação ao mesmo tempo que lança o debate sobre temas que só recentemente chegaram à cooperação para o desenvolvimento, tais como o envolvimento do setor privado, o controlo dos fluxos financeiros visando evitar os fluxos ilícitos e os paraísos fiscais, a revolução no sistema de recolha e utilização de dados para informar as políticas públicas, e apenas para mencionar alguns.

Trata-se de uma Comunicação com a qual Portugal está alinhado. No momento em que o Governo português prepara o novo conceito estratégico para a cooperação esta COM poderá vir ajudar a esclarecer algumas opções e a promover o debate sobre as mesmas.

Comissão Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

PARTE III – Conclusões

1. Face ao exposto, a Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas é de parecer que o presente Relatório sobre a COM (2013) 531 deverá ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 10 de Dezembro de 2013

A Deputada



(Mónica Ferro)

O Presidente da Comissão



(Sérgio Sousa Pinto)