



Análise às medidas previstas para a Cooperação Portuguesa na Proposta de Orçamento do Estado para 2021

Plataforma Portuguesa das Organizações Não-Governamentais para o
Desenvolvimento

Análise e redação: Ana Sofia Ganho (CEsA-ISEG)

Novembro de 2020

Introdução

No atual contexto de crise pandémica COVID-19 e da consequente recessão económica de proporções mundiais, as desigualdades entre e dentro dos países ficaram mais visíveis do que nunca, sendo fundamental que a solidariedade esteja no centro da resposta. É urgente que a cooperação internacional assuma o papel determinante que lhe é devido, em contextos nacionais e multilaterais, na definição e implementação de respostas robustas às consequências da pandemia nos países em desenvolvimento. No contexto nacional, cabe à cooperação portuguesa o papel de contribuir para a procura de soluções em conjunto com os países parceiros, ao afirmar-se como uma política central na relação de Portugal com as regiões mais vulneráveis. Como pedra basilar das opções políticas discutidas na Assembleia da República, o Orçamento do Estado (OE) deve refletir o lugar a ocupar pela cooperação portuguesa no âmbito das Relações Externas.

Num ano em que Portugal ocupará a presidência rotativa do Conselho da União Europeia (UE) e considerando o atual contexto de instabilidade, incerteza e queda mundial dos fluxos financeiros internacionais, como as remessas de imigrantes ou o investimento direto estrangeiro (queda de 49% no primeiro semestre de 2020¹), é, mais do que nunca, importante lembrar a meta definida internacionalmente de 0,7% do Rendimento Nacional Bruto (RNB) para a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), que Portugal se comprometeu alcançar até 2030. Face ao momento que vivemos, é importante que o Orçamento do Estado para 2021 sinalize claramente este compromisso. Para que tal seja possível, será necessário que Portugal renove de forma sustentada os esforços, que permitam inverter a tendência de diminuição nos níveis de APD que se tem verificado nos últimos anos.

A crise pandémica vem não só acrescentar-se a outras situações igualmente prementes e que já se verificavam antes da propagação da Covid-19, como é o caso da pobreza e das desigualdades, da gestão de fluxos migratórios, da proliferação de conflitos armados, do desequilíbrio ambiental extremo, entre muitos outros fenómenos, mas vem sobretudo torná-las ainda mais complexas. Perante os desafios que colocam estas situações, é fundamental que a cooperação portuguesa cumpra o seu desígnio enquanto um dos eixos fundamentais da política externa portuguesa. Com o termo do período de vigência do Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa em dezembro deste ano, a nova Estratégia da Cooperação Portuguesa que deverá ser, entretanto, definida, constitui uma oportunidade para avançar nesse sentido, e, nas circunstâncias atuais, deverá ser um mecanismo de aprofundamento das parcerias com a sociedade civil em Portugal e nos países parceiros, para respostas concretas, atempadas e adaptadas às realidades nos países em desenvolvimento.

Enquanto instrumento de programação anual das opções políticas, o OE define a atribuição de recursos a cada sector, nomeadamente à cooperação portuguesa. Como tal, e tendo em conta o contexto atual, deve apresentar a debate parlamentar de forma clara um conjunto de medidas e meios que permitam potenciar o contributo de Portugal para a superação das crises económicas e sociais que enfrentamos. A extinção do programa orçamental dedicado exclusivamente à Cooperação (em 2011) veio colocar dificuldades significativas à compreensão dos termos em que as várias medidas, entidades e respetivas linhas de financiamento se encontram organizadas do ponto de vista orçamental e administrativo. Ainda assim, a Plataforma Portuguesa das ONGD (Plataforma) entendeu que seria fundamental desenvolver

¹ UNCTAD (2020), Investment Trends Monitor, 36.

uma análise à proposta de Orçamento do Estado para 2021, sublinhando aspetos que considera essenciais para o debate. Deste modo, a presente análise pretende explorar os dados disponíveis sobre a Cooperação contidos na Proposta de Orçamento do Estado 2021 (Proposta) entregue à Assembleia da República no passado dia 12 de outubro de 2020.²

Dando continuidade ao trabalho em curso da Plataforma, a presente análise incide sobre os seguintes elementos:

- valores absolutos orçamentados para a cooperação portuguesa, e dentro desta, para o Camões I.P., no OE 2021 por comparação com o OE 2020;
- rácio entre o valor projetado para a APD e o RNB no OE 2021 e 2020;
- valores da cooperação portuguesa consignados às instituições da UE;
- valores e formas dos fluxos privados no orçamento da cooperação portuguesa;
- formas de articulação orçamental do MNE com os ministérios da Economia e Transição Digital e das Finanças, no que respeita à instituição financeira de desenvolvimento SOFID, o Fundo de Internacionalização da Economia e o Fundo das Relações Internacionais, entidades também envolvidas na cooperação Portuguesa;
- execução orçamental relativa a 2019;
- impacto da COVID-19 no financiamento da cooperação Portuguesa.

Após uma leitura atenta da proposta de OE 2021, constatamos que esta não contém informação suficiente sobre todos os elementos acima, razão pela qual houve necessidade de recorrer a fontes adicionais, como o OE e o Programa Orçamental da Representação Externa do ano 2020, os orçamentos facultados pelo Camões, I.P. e bases de dados externas (OCDE). Por sua vez, a análise dos dados remeteu para preocupações centrais da Plataforma, para o significado, em mutação, de cooperação para o desenvolvimento e as entidades que a realizam, e para a forma pouco acessível e transparente como as informações estão disponíveis aos/às cidadãos/ãs, perante os/as quais as entidades respondem em última instância.

A análise organiza-se em torno de duas áreas de reflexão complementares: a APD em sentido estrito da designação *Official Development Assistance* (ODA)³ e a área dos “outros fluxos oficiais” (OOF na sigla inglesa) e dos fluxos privados, para uma melhor compreensão do que está em causa no conceito de cooperação para o desenvolvimento.

Estruturalmente, o documento está organizado em três secções. Após a presente introdução, a análise incide, primeiro, sobre os dados contidos na Proposta de OE 2021, no respeitante aos montantes atribuídos à cooperação portuguesa através do Camões, I.P., e à proporção que representa do RNB, em comparação com os últimos anos. Segue-se a análise da estrutura organizativa dos atores envolvidos na cooperação portuguesa e as funções destes. E, para fechar a secção, o documento trata concisamente os outros fluxos oficiais e os fluxos privados, que completam, com crescente importância, o quadro da cooperação portuguesa. Esta reflexão é feita no contexto da reformulação em curso do conceito de cooperação para o desenvolvimento a nível internacional, em relação com as linhas programáticas mundiais da Agenda 2030. Na terceira e última secção, retoma-se os pontos críticos da análise, apontando as questões que ficaram sem resposta e que, a nosso ver, é urgente trazer para o debate com vista a formular

² A análise foi posteriormente complementada com dados cedidos pelo Camões, IP.

³ Para a definição de *Official Development Assistance*, vide <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/official-development-assistance.htm>

respostas solidárias e robustas às crises que vivemos. Deixamos ainda algumas sugestões como contribuição para o debate.

A estrutura do OE, a cooperação portuguesa, e o Camões, I.P.

Do ponto de vista do OE, a cooperação portuguesa integra-se de uma forma mais evidente no PO Representação Externa, sendo o Camões, I.P. uma entidade orgânica deste integrante. Até ao OE 2020, a apresentação da despesa era repartida pelos seus três subsectores; a saber, o ESTADO (Administração Central) e os seus Serviços Integrados (SI), os SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS (SFA), e as ENTIDADES PÚBLICAS RECLASSIFICADAS (EPR). Nos termos da nova Lei do Enquadramento Orçamental,⁴ a informação sobre os SFA já não é apresentada separadamente, para obter uma visão integrada dos orçamentos por programa no âmbito da Administração Central. Apesar de esta integração permitir “a leitura global dos Programas Orçamentais (PO)”⁵ de uma forma geral, também aumentou o grau de agregação de algumas despesas por classificação orgânica (quadros 5.20/21/22), pois perdeu-se a especificação das despesas globais de cada *serviço e fundo*.

No caso do PO Relações Externas, os SFA desagregavam os orçamentos do Camões, IP, AICEP (Entidade Pública Reclassificada), e do Fundo para as Relações Internacionais, IP).⁶ Para 2021, o orçamento para o Camões, IP é visível unicamente na rubrica Cooperação, Língua e Relações Externas, mas na qual se encontra diluído. Do mesmo modo, a desagregação dos SFA no PO Economia e Transição Digital permitia ver os valores destinados à SOFID e ao Fundo de Fundos para a Internacionalização, o que já não é possível.

Mantém-se ainda a classificação da despesa por programas e medidas, outra forma de apresentação agregada, as despesas transversais a unidades orgânicas, como despesas correntes e de capital (contendo transferências várias), e a vários ministérios, como é o caso das medidas. Por exemplo, as verbas do Camões, I.P. inscrevem-se parcialmente na Medida 003 - Cooperação Económica Externa, com 35 M€, e a medida 065 - Outras funções Económicas-Diversas e não Especificadas, que se sabe, do ano anterior, conter uma parcela SOFID.

Em conclusão, a apresentação das verbas de que o Camões, I.P. dispõe é, pois, muito fragmentada e diluída, juntando cooperação e a rede de leitorados (vide sumário no Anexo 1 - Quadro 1). Espera-se que o PO04 na Especialidade forneça mais algumas indicações. Contudo, é importante frisar que, mesmo na Especialidade, o documento dificilmente permitirá obter uma visão de conjunto que seja suficientemente desagregada e clara sobre o financiamento da cooperação portuguesa ou a APD.

A consequência imediata aponta para que não seja possível distinguir a APD das verbas para outras formas de Cooperação que envolvem também outras entidades. Assim, para garantir a viabilidade de uma análise desta natureza, procurou-se obter informação junto do Camões, IP, que pudesse ajudar a esclarecer alguns pontos relativamente ao previsto para 2021. No Quadro 1, apresentam-se os valores do orçamento do Camões, I.P. relativamente aos totais da despesa

⁴ As alterações à Lei do Enquadramento Orçamental vêm com uma nota explicativa e uma tabela com as correspondências dos mapas orçamentais entre 2020 e 2021 (Anexo 2).

⁵ Portal da Direção Geral do Orçamento em <https://www.dgo.gov.pt/politicaorçamental/Paginas/OEpagina.aspx?Ano=2021&TipoOE=Proposta+de+Or%u00e7amento+do+Estado&TipoDocumentos=DLEO+e+outros+documentos>

⁶ Mais especificamente, os Mapas II e VII do OE 2020 foram substituídos por um único, o Mapa 4, para 2021.

não consolidada (TDNC) e da despesa consolidada (TDC). Como se pode verificar, para 2020 e 2021, a parcela do Camões, I.P., representa apenas 8% e 6%, respetivamente, do total da despesa não consolidada do PO Relações Externas. **É também evidente que a componente “Língua e Cultura” regista, em 2021, um orçamento superior ao previsto para a componente de cooperação no seio do Camões, I.P. – ao contrário do que aconteceu no ano anterior.**

Quadro 1: Valores do Orçamento do Camões e do PO Relações Externas

| <u>Orçamento Camões, I.P.</u> | | | | | <u>PO Relações Externas</u> | | | |
|-------------------------------|------------|---------|------------------|---------------------|-----------------------------|-------------------------|--------------------------|-------------------------|
| | Cooperação | % Total | Língua e Cultura | Total ^{a)} | Total Desp. não consolidada | Total Desp. consolidada | Cooperação Camões % TDNC | Cooperação Camões % TDC |
| 2020 | 47 811 130 | 52,3% | 35 240 800 | 91 438 503 | 574 306 105 | 424 600 000 | 8,3% | 11% |
| 2021 | 34 962 150 | 44,0% | 36 419 297 | 79 472 965 | 564 186 114 | 475 700 000 | 6,2% | 7% |

a) Inclui verbas para o funcionamento do instituto e reserva orçamental.

Acresce que a Conta do Programa Orçamental Relações Externas (quadro 5.20) continua, à semelhança dos anos anteriores, a excluir LINHAS DE CRÉDITO, e GARANTIAS do Estado no âmbito da cooperação portuguesa, que estavam contidas no PO Economia e PO Finanças. O PO Relações Externas do OE 2020 (na Especialidade) especificou algumas destas, como a Convenção Portugal-Luanda (1500 M€) e o Compacto Lusófono (400 M€), mas sem referir o contexto em que eram contabilizadas.

O financiamento e gestão da cooperação portuguesa parecem, assim, estar repartidos entre os ministérios dos Negócios Estrangeiros, da Economia e Transição Digital, e das Finanças, ligações apenas implícitas na rubrica das transferências, não especificadas “entre e intersetores”. Esta apresentação implica que não se saiba de que entidades e para que entidades se fazem as transferências. Embora este nível de agregação seja extensivo ao OE de forma geral, dificulta a compreensão de informação específica como a que procuramos analisar para a cooperação portuguesa, e que antes estava desagregada nos SFA.

Assinala-se ainda que o PO Relações Externas contém as Contribuições e Quotizações para as Organizações Internacionais (CQOI), registando-se uma descida gradual. Por fim, é de destacar que o PO Relações Externas da Proposta OE 2021 inscreve na sua despesa a organização da Conferência dos Oceanos da ONU (despesas externas), da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia, e a participação portuguesa na Expo Dubai, esta através da AICEP.

A proporção do orçamento destinado ao MNE foi de 0,6% do orçamento global, nos últimos anos.⁷ Em 2020, o orçamento para as Relações Externas foi de 574 306 105 €, como despesa não consolidada, correspondendo a 424,6 M€ após consolidação. Para 2021, os valores são respetivamente de 564,2 M€ e 475,7 M€ (+12%). De 2020 para 2021, as Quotizações e Contribuições para Organizações Internacionais (QCO) diminuíram de 55 M€ para 46,3 M€.

⁷ “Orçamento do Estado para 2020. Programa Orçamental Representação Externa”, Discussão na Especialidade, 21 de janeiro de 2020, p. 28.

A Ajuda Pública ao Desenvolvimento e o Rendimento Nacional Bruto

Embora seja altamente relevante prever a proporção de APD do RNB nos OE para delinear uma estratégia que permita que Portugal se alinhe com os compromissos internacionais assumidos sobre esta matéria, tais estimativas não figuram na Proposta para 2021. Houve, por isso, necessidade de recorrer a outras fontes para obter os valores da APD (Camões, I.P.), do RNB (PORDATA)⁸ e do rácio correspondente.

De acordo com dados facultados pelo Camões, IP, projeta-se que a APD continue a descer em 2021 (-8,29%). Tal notícia está na linha do que tem acontecido recentemente: já em 2020, a APD havia registado uma descida em relação a 2019 (Quadro 2 e Quadro 3).

Quadro 2: Valores globais da APD para 2019-2021

| APD | 2019 | 2020 | 2021 | Variação 2020-21 |
|---------------------|--------------------|---------------------------------|---------------------------------|------------------|
| Multilateral | 235 848 265 | 201 433 218 | 210 623 911 | 4,60% |
| Bilateral | 104 975 760 | 99 976 982 | 62 421 174 | -37,60% |
| TOTAL | 340 824 025 | 304 647 918^{a)} | 279 400 009^{a)} | -8,29% |

a) valor total inclui verbas ainda sem canal atribuído.

* Dados de 2019 são dados preliminares dos valores executados.

** Dados de 2020 e 2021 são previsões.

Fonte: Camões, IP.

A proporção que a APD representa do RNB é um dos pontos centrais sobre a cooperação portuguesa. Tal como os valores da APD, o rácio APD/RNB desceu também.

Quadro 3: APD e rácio APD/RNB Portugal 2019-2021

| | 2019 | 2020 | 2021 |
|--------------------------------|-------|-------|-------|
| APD ^{a)} (M€) | 340,8 | 304,6 | 279,4 |
| Rácio APD/RNB ⁹ (%) | 0,17 | 0,16 | 0,14 |

a) valores previstos agregados da APD portuguesa incluindo verbas ainda sem canal atribuído.

Fonte: Camões, IP.

Por outras palavras, não há a registar melhoria recente do valor do rácio APD/RNB, pelo contrário, o que torna mais difícil a consecução da meta acordada de 0,7% do RNB para APD até 2030, com a qual Portugal se comprometeu por diversas ocasiões. Este era já um elemento referido nas avaliações inter pares da OCDE de 2016 e 2018.¹⁰

⁸ Em [https://www.pordata.pt/Europa/Rendimento+nacional+bruto+\(Euro\)-2676](https://www.pordata.pt/Europa/Rendimento+nacional+bruto+(Euro)-2676)

⁹ Os valores do RNB na base do rácio baseiam-se na taxa de crescimento de cada ano (contidas nos OE), com base no valor de 2018 usado pela PORDATA (199 411 000€). Para 2019, usou-se a taxa de crescimento (igual à do PIB) de 2,2%, -8,5% para 2020 e 5,4% para 2021.

¹⁰ Disponíveis respetivamente em https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/politicaaval_1620_en.pdf e https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao2/examecad_mid2018.pdf

Participação financeira e coordenação das entidades ligadas à cooperação portuguesa

As questões da APD e da estrutura do OE analisadas acima remetem naturalmente para um terceiro aspeto, que consiste na organização e participação das várias entidades, do ponto de vista orçamental, administrativo operacional e de supervisão da cooperação portuguesa. Tal como está refletido na Proposta, observa-se que, na situação vigente, nem só o Camões, I.P. tem a seu cargo tudo quanto diz respeito à cooperação portuguesa, nem a cooperação representa a maior fatia de despesa prevista para o Instituto.

Mais especificamente, o OE não só não permite analisar todas as entidades envolvidas da cooperação portuguesa, como torna opacas as ligações hierárquicas entre elas através de linhas orçamentais, especificamente com o uso de categorias vagas como “outras”, “várias” e “indefinidas”. A título de exemplo, no Mapa V do OE 2020, pode ler-se que a despesa da SOFID está inscrita sob o Ministério da Economia e da Transição Digital, tal como o Fundo dos Fundos para a Internacionalização, mas não é visível que ministério é responsável pela sua gestão, nem, por exemplo, que garantias do Estado foram ou se espera virem a ser acionadas. Do mesmo modo, não está clara a forma de articulação financeira com os ministérios de cada especialidade de assistência técnica como Educação, Justiça, Cultura, entre outros. Ainda assim, do ponto de vista da Plataforma, a integração da SOFID no Ministério da Economia e da Transição Digital sugere que, embora se trate de uma instituição fundamental no contexto da arquitetura da cooperação portuguesa, possa estar a ser privilegiada uma abordagem de auxílio à internacionalização de empresas portuguesas, em detrimento de um foco no apoio ao desenvolvimento.

De modo sumário, os programas e fundos que, na Proposta de OE, ficam por relacionar com o MNE, o Camões, I.P., ou outra entidade, são os seguintes:

- Fundo dos Fundos para a Internacionalização: capitalização anual de 20 M€
- Programa Internacionalizar
- Programa de Apoio ao Investimento da Diáspora
- Linha de crédito Convenção Portugal – Angola, 1,5 M€ (2020), entre outras
- Garantias de Estado para o Compacto Lusófono: 400 M€ (2020)

Portugal, tal como os seus pares, tem diversificado os fluxos para países em desenvolvimento para além da APD, tendo esses fluxos crescido numa proporção superior (Anexo 1 – Figura 3). Um dos mecanismos utilizados para este fim é a “alavancagem” do setor privado com fundos públicos (Anexo 1 – Figura 4), como é o exemplo da SOFID, S.A. No entanto, o impacto positivo do uso de capitais público-privados em termos reais de desenvolvimento conducente à redução da pobreza e da desigualdade tem vindo a ser questionado, sobretudo porque tendem a ser canalizados para países de desenvolvimento médio, por haver em muitos contextos uma ausência de mecanismos de controlo e supervisão e por não haver ainda evidências de impacto, que justifiquem o recurso maciço a este mecanismo. **No sentido de aumentar a transparência das medidas propostas, é fundamental que, ao aprofundamento da informação relativa aos fundos públicos canalizados para a cooperação portuguesa, se junte também informação mais detalhada sobre as parcerias com o setor privado empresarial.**

Por fim, a Proposta revela processos de reestruturação financeira que afetam a SOFID. A

empresa financeira apoiou, entre 2010 e 2019, investimentos no valor de 171,23 M€¹¹ e em 2018 tinha investidos 12 M€ em 13 projetos.¹² A SOFID foi (juntamente com a PME Investimentos — Sociedade de Investimentos, SA) incorporada na SPGM — Sociedade de Investimentos, SA, que por sua vez foi redenominada Banco Português de Fomento, SA. No entanto, o Banco não figura na Proposta, possivelmente estando agregado com outros bancos. Em contraste, a SOFID possui como acionistas vários bancos comerciais (Anexo 1 - Figura 2). A sua divisão entre instrumentos financeiros é de 88% de empréstimos e 12% de garantias,¹³ mas desconhecemos o tipo de empréstimo – presume-se que sejam empréstimos não concessionais e comerciais, não contando assim como APD. Todas estas questões deveriam ter escrutínio parlamentar continuado e a informação ser do domínio público, para se ter uma ideia clara sobre a APD em Portugal – tal como, de resto, é sugerido na Agenda de Ação de Adis Abeba.

Execução orçamental

O último ponto abordado na presente análise é de igual ou maior importância para a transparência e o funcionamento democrático das instituições públicas, a questão da execução orçamental e da avaliação. Esta é habitualmente apresentada na Conta Geral do Estado (CGE), publicada em fevereiro do ano seguinte, que vem também acrescentar elementos adicionais sobre estimativas para o ano seguinte. **Assim, a execução do PO Relações Externas situou-se globalmente nos 89,6%, mas o do Camões, I.P. situou-se abaixo deste, nos 67,9% (subida de 8,8%). Já no que respeita ao financiamento europeu do Camões, I.P., relacionado com os projetos de cooperação delegada, a taxa de execução foi apenas de 22,9%. Por sua vez, a execução da AICEP situou-se nos 84,8%.**

A execução orçamental liga-se estreitamente com a forma de supervisão e avaliação das intervenções, não só do Camões, I.P. como da SOFID e da AICEP. **Os relatórios das avaliações, critérios de avaliação, e auditorias deveriam ser tornados públicos – respeitando as regras de confidencialidade dos atores privados –, com o objetivo de garantir a devida transparência e prestação de contas na gestão de financiamento público.**

Conclusões

Do nosso ponto de vista, seria importante esclarecer algumas questões durante o debate do OE 2021 na especialidade, contribuindo assim para a promoção de uma reflexão alargada e participativa sobre os futuros caminhos da APD e da cooperação portuguesa, de uma forma geral. Com o aproximar da discussão sobre a nova Estratégia da Cooperação Portuguesa, é fundamental aprofundar o debate sobre as principais prioridades estratégicas para os próximos anos – sobre as quais o Orçamento do Estado desempenha um papel altamente relevante.

Uma das conclusões desta análise relaciona-se com o facto de **o formato atual do PO Representação Externa não permitir consultar informação sobre as propostas para a cooperação portuguesa de forma clara, nem sobre todos os atores nela envolvidos.** Exemplo disso é o facto de, na Proposta, apesar de sabermos o valor para a Cooperação, Língua e Relações

¹¹ SOFID, 2020. *Relatório e Contas 2019*. Lisboa, SOFID - Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento, Instituição Financeira de Crédito, S.A.

¹² Dados do portal da associação de instituições financeiras de desenvolvimento europeias (EDFI): <https://www.edfi.eu/member/sofid/>

¹³ Vide nota 8.

Externas, não se precisa o orçamento para o Camões I.P., nem, dentro deste, a parcela atribuída para a cooperação. Sabemos, apenas com base nos dados disponibilizados pelo Camões, I.P. o valor do seu orçamento para a cooperação e os valores concretos da APD em termos bi/multilaterais. Dado que se estima, com base nos dados facultados pelo Camões, I.P., que em 2021 esta entidade seja responsável por apenas 12,5% da APD, urge especificar a participação e montantes executados por outros organismos. A par disso, **seria também importante garantir que o Camões, I.P. dispõe dos recursos necessários para cumprir a sua função enquanto entidade coordenadora da cooperação portuguesa.** Neste aspeto, a Plataforma vê com preocupação a descida significativa das verbas programadas para a cooperação no seio do Instituto., temendo que tal possa dificultar a sua capacidade de coordenação.

A necessidade de transparência é ainda mais premente em face da descida anual da APD, sobretudo a bilateral, cuja importância se justifica pelo facto de se tratar de uma modalidade que diz respeito, de uma forma mais direta, à relação que Portugal tem vindo a construir com os países parceiros da sua cooperação. Do mesmo modo, o OE não contém referência ao RNB do ano anterior, mas apenas à taxa projetada de crescimento do PIB, a partir do cenário macroeconómico traçado. Dado que, como visto acima, o OE também não contém um valor uno para a APD, este documento não permite antever que proporção do RNB é atribuída à APD, mesmo para anos anteriores, o que deveria ser do domínio público. Consequentemente, tivemos de recorrer a fontes externas como as bases de dados da PORDATA e informações do Camões, I.P. **Dada a importância fundamental deste indicador à escala mundial, e a apenas relativa previsibilidade da APD portuguesa, reitera-se a necessidade da calendarização de metas intermédias até 2030 para a sua efetiva monitorização e consecução. Numa perspetiva mais imediata e tendo em conta a projeção de a APD vir a representar apenas 0,14% do RNB em 2021, é fundamental evitar que o OE consagre mais uma descida nos valores previstos – face aos 0,16% de 2020.**

O envolvimento do setor privado empresarial português tem sido uma aposta assumida pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros. No entanto, não há informação suficiente sobre as opções a serem tomadas em 2021 a este respeito, nem os resultados obtidos no ano anterior. Quer para o setor público quer para o setor privado, põe-se a questão da execução orçamental, que não aparece no PO Representação Externa do ano anterior. A Conta Geral do Estado pode fornecer informações sobre os valores efetivamente utilizados no ano anterior, mas só é concluída alguns meses após a aprovação do OE.

O extinto Programa Orçamental da Cooperação Portuguesa deve inspirar a criação de um instrumento que, no contexto do Orçamento do Estado, permita aumentar os níveis de previsibilidade em matéria de financiamento para o desenvolvimento, promover uma maior transparência na relação com os parceiros e melhorar os mecanismos de prestação de contas. Neste sentido, sugere-se igualmente que se distinga a APD tradicional da cooperação económica (OOF e Privados), seguindo a metodologia da OCDE.

Há ainda necessidade de apresentar de forma clara os valores destinados a áreas não tradicionais da APD, como migrações, segurança ou, agora, alterações climáticas. De acordo com o direito público à informação, sugere-se que se retome a disponibilização de planos estratégicos e relatórios anuais de atividades nos portais das entidades envolvidas.

Urge sobretudo desenvolver um plano abrangente, sustentado por uma discussão com a sociedade civil e as ONGD sobre o significado vigente e em evolução da ideia de cooperação

para o desenvolvimento que passe, em primeiro lugar, por aprofundar a discussão sobre a próxima Estratégia da Cooperação Portuguesa. Do ponto de vista da Plataforma Portuguesa das ONGD, esta discussão deve envolver a Sociedade Civil, mas também a Assembleia da República.

Por último, e voltando aos pontos de partida, a Proposta é omissa sobre o impacto da COVID-19 no orçamento da cooperação portuguesa. Existe apenas uma referência breve, não quantificada, no PO Relações Externas, de ação dirigida para a ajuda aos países em desenvolvimento nesta área fundamental e urgente da atualidade. Não obstante estar contemplada em linhas de apoio multilateral da UE para as quais Portugal contribui, **face ao impacto desproporcional que a pandemia está a ter nos Países em Desenvolvimento, é fundamental que a Proposta na Especialidade seja mais clara e precisa na matéria.** Esta pode ser uma área privilegiada para Portugal, dado que canaliza já para os PMA (Países Menos Avançados) uma proporção importante da APD bilateral.

Anexos

Quadro 1 - Elementos relativos às Relações Externas e Camões, IP nos OE 2019, OE 2021, e Proposta OE 2021 (€).

| | OE 2019 | OE 2020 | Proposta OE 2021 |
|--|---------------------------|--------------------------|---------------------------|
| PO RELAÇÕES EXTERNAS | | | |
| Despesa não consolidada | 510 700 000 | 574 306 105 | 564 186 114 |
| Despesa consolidada | 414 900 000 | 424 600 000 | 475 700 000 ^{a)} |
| Cooperação, Língua e Relações Externas | Dividido SFA, SI | Dividido SFA, SI | 129 472 965 ^{b)} |
| Camões, I.P – Instituto de Cooperação e Língua ^{c)} | 71 900 000 | 91 438 503 ^{d)} | |
| Camões, I.P - Cooperação | | | |
| QCOI | 65 000 000 | 55 000 000 ^{e)} | 46 347 621 |
| ONU Conferência dos Oceanos (despesas externas) | | | 3 000 000 |
| Estrutura de Missão | | | |
| Presidência Portuguesa UE | 46 050 201 ^{e)} | 9 000 000 | 29 800 000 |
| Entidades Públicas Reclassificadas (AICEP) | 47 900 000 ^{d)} | 56 845 884 ^{d)} | 54 240 514 |
| Promoção Turismo e Expo Dubai (aquisição de bens e serviços) | | | 9 000 000 |
| Medidas | | | |
| Medida 003 - Cooperação Económica Externa | 68 200 000 | 84 310 000 | 34 900 000 |
| Medida 065 - Outras Funções Económicas - Diversas Não Especificadas | 47 200 000 | 55 717 000 | 18 600 000 |
| PO ECONOMIA E TRANSIÇÃO DIGITAL | | | |
| SOFID (garantias e ativos financeiros no PO FINANÇAS) | 199 844 982 ^{f)} | 775 195 153 | |

a) aumento de 12% face a OE 2020, sobretudo devido a despesas com pessoal e aquisição de bens e serviços.

b) Desenvolvimentos do Mapa 4 (relativo à classificação orgânica das despesas do subsetor da Administração Central), que revê em baixa o valor do Mapa 4 (179 101 469 M€). Os cerca de 50M€ parecem ter ido para “Orgânicas de transferência”.

c) valor agrega as componentes de Cooperação e Língua.

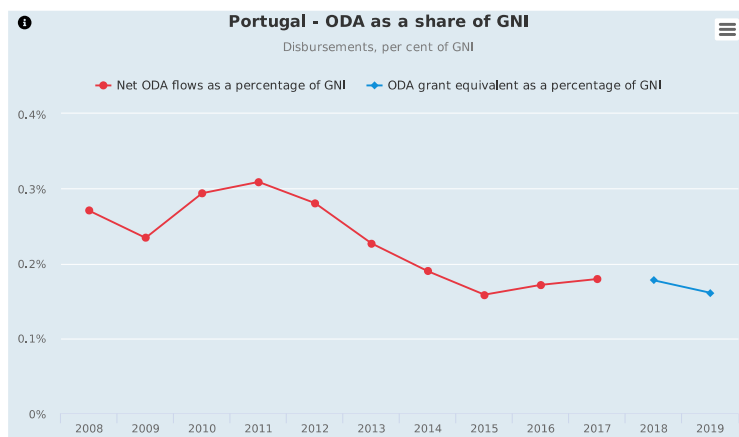
d) PO Relações Externas 2020 na Especialidade.

e) este Fundo canaliza algumas verbas para a AICEP, entre outros.

f) valor indicado na CGE 2019.

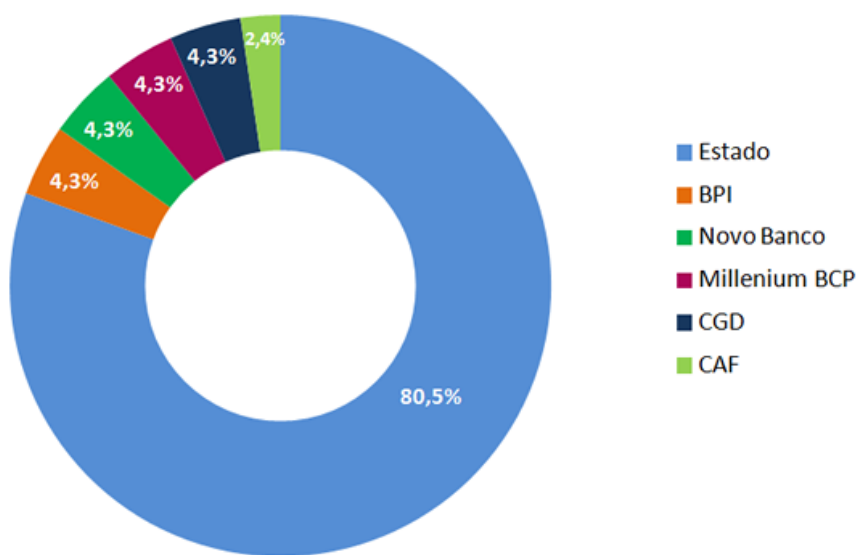
g) valor estimado na Proposta para PO Relações Externas. Revê em baixa o valor do OE 2020 na Especialidade, de 55 M€.

Figura 1: Portugal - APN como percentagem do RNB para Portugal (2008-2019)



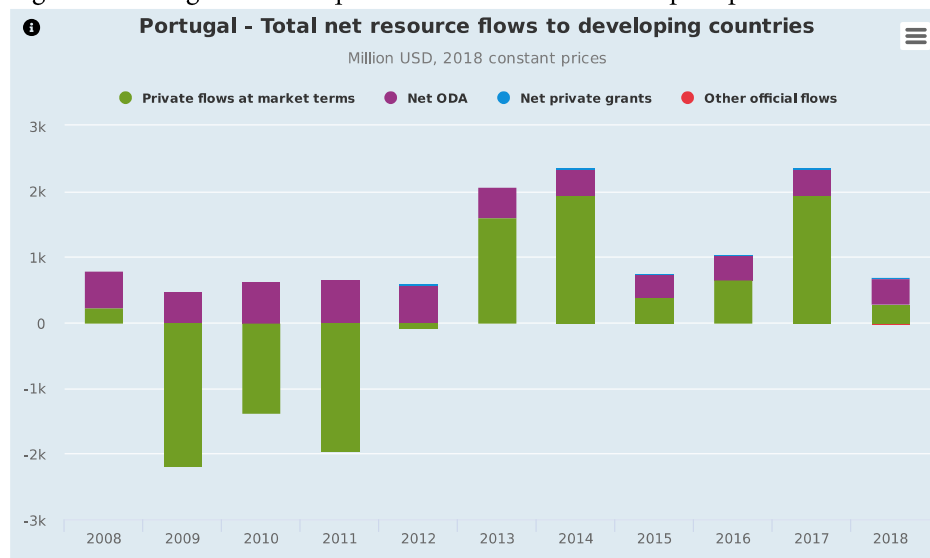
Fonte: OECD (2020), *Development Co-operation Profiles*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2dcf1367-en>.

Figura 2: Estrutura acionista da SOFID.



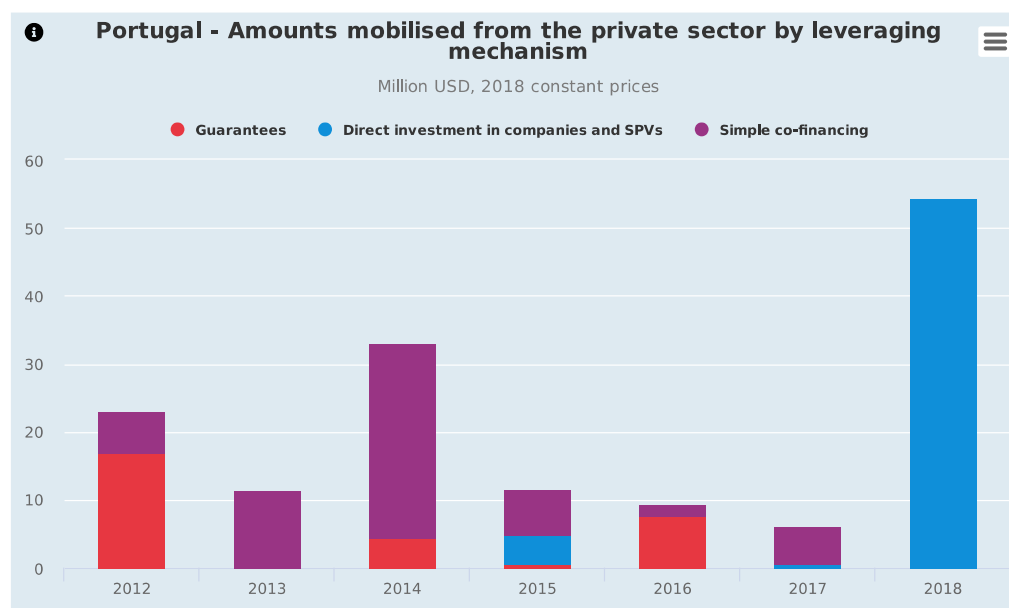
Fonte: <http://www.sofid.pt/pt/a-sofid/acionistas>

Figura 3: Portugal - Total líquido dos fluxos de recursos para países em desenvolvimento



Fonte: OECD (2020), *Development Co-operation Profiles*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2dcf1367-en>.

Figura 4: Portugal – Montantes mobilizados do setor privado através de mecanismos de alavancagem (2012-2018)



Note: SPV: special purpose vehicle.

Fonte: OECD (2020), *Development Co-operation Profiles*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2dcf1367-en>.

Anexo 2 – Tabela de correspondências entre os mapas que acompanham a Lei do Orçamento do Estado

| OE 2021 | OE 2020 |
|---|--|
| Mapa 1 — Mapa das despesas por missão de base orgânica, desagregadas por programas dos subsectores da administração central e da segurança social | Mapa XV - Despesas correspondentes a programas |
| Mapa 2 — Mapa relativo à classificação funcional das despesas do subsector da administração central | Mapa III - Despesas dos serviços integrados, por classificação funcional Mapa VIII - Despesas dos serviços e fundos autónomos, por classificação funcional |
| Mapa 3 — Mapa relativo à classificação económica das despesas do subsector da administração central | Mapa IV - Despesas dos serviços integrados, por classificação económica Mapa IX - Despesas dos serviços e fundos autónomos, por classificação económica |
| Mapa 4 — Mapa relativo à classificação orgânica das despesas do subsector da administração central | Mapa II - Despesas dos serviços integrados, por classificação orgânica, especificadas por capítulos Mapa VII - Despesas dos serviços e fundos autónomos, por classificação orgânica, com especificação das despesas globais de cada serviço e fundo |
| Mapa 5 — Mapa relativo à classificação económica das receitas públicas do subsector da administração central | Mapa I - Receitas dos serviços integrados, por classificação económica Mapa VI - Receitas dos serviços e fundos autónomos, por classificação económica |
| Mapa 6 — Mapa relativo às despesas com vinculações externas e despesas obrigatórias (Novo) | - |
| Mapa 7 — Mapa relativo à classificação funcional das despesas de cada sistema e subsistema e do total do subsector da segurança social | Mapa XI - Despesas da segurança social, por classificação funcional |
| Mapa 8 — Mapa relativo à classificação económica das despesas de cada sistema e subsistema e do total do subsector da segurança social | Mapa XII - Despesas da segurança social, por classificação económica Mapa XIV - Despesas de cada subsistema, por classificação económica |
| Mapa 9 — Mapa relativo à classificação económica das receitas de cada sistema e subsistema e do total do subsector da segurança social | Mapa X - Receitas da segurança social, por classificação económica Mapa XIII - Receitas de cada subsistema, por classificação económica |
| Mapa 10 — Mapa relativo às receitas tributárias cessantes dos subsectores da administração central e da segurança social | Mapa XXI - Receitas tributárias cessantes dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e da segurança social |
| Mapa 11 — Mapa relativo às transferências para as regiões autónomas | Mapa XVIII - Transferências para as regiões autónomas |
| Mapa 12 — Mapa relativo às transferências para os municípios | Mapa XIX - Transferências para os municípios |
| Mapa 13 — Mapa relativo às transferências para as freguesias | Mapa XX - Transferências para as freguesias |
| Mapa 14 — Mapa relativo às responsabilidades contratuais plurianuais das entidades dos subsectores da administração central. | Mapa XVII - Responsabilidades contratuais plurianuais dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, agrupadas por ministérios |

Notas:

- Os mapas considerados no OE 2021 são os estabelecidos nos termos do art.º 42.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual dada pela Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto; os constantes do OE 2020 são os estabelecidos nos termos art.º 32.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto.
- O Mapa XVI - Repartição regionalizada dos programas e medidas constante da anterior Lei de Enquadramento Orçamental como mapa da lei, não tem correspondência como mapa contabilístico na nova Lei de Enquadramento Orçamental passando a constar dos mapas informativos.