



***CAPÍTULO XI***  
*Fluxos Financeiros com a União*  
*Europeia*





## XI – FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA

### 11.1 – Considerações gerais

Nos termos do disposto na al. i) do n.º 1 do art.º 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o Parecer sobre a Conta Geral do Estado deve integrar a análise dos fluxos financeiros com a União Europeia, bem como o grau de observância dos compromissos com ela assumidos.

Como se tem referido em anteriores Pareceres, esta análise era dificultada pela ausência na CGE de informação sistematizada sobre as relações financeiras com a UE, nomeadamente, pela inexistência de informação sistematizada sobre os fluxos financeiros efectivos.

De forma a dar acolhimento às recomendações que têm vindo a ser formuladas por este Tribunal nos últimos Pareceres, a CGE relativa a 2002 veio, pela primeira vez, no seu Volume I, concretamente no ponto 1.4.6 abordar as matérias relativas às “Relações Financeiras com a União Europeia”, quer do ponto de vista das transferências de fundos de Portugal para a União Europeia quer desta para Portugal, procurando relativamente a estas matérias evidenciar os desvios apurados face às estimativas das verbas a transferir e as efectivamente recebidas.

Verificou-se, no entanto, que a CGE continua a não evidenciar qualquer sistematização relativamente à aplicação e execução orçamental das verbas transferidas no âmbito dos Fundos estruturais, do Fundo de Coesão e do FEOGA-Garantia, encontrando-se as mesmas disseminadas na execução orçamental dos diversos serviços que a integram, nas várias rubricas de classificação económica.

O quadro seguinte contém a informação financeira constante na CGE e reflecte as previsões no que se refere às transferências de Fundos de Portugal para a União Europeia, bem como os fluxos financeiros desta para Portugal, no ano de 2002.

**Quadro XI.1 – Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia**

(em milhões de euros)

<b>Transferências</b>	<b>Previsão 2002</b>
<b>1. Transferências de Portugal para a UE</b>	<b>1 332,6</b>
Direitos aduaneiros e agrícolas <sup>(a)</sup>	160,4
Recursos próprios IVA	345,4
Recurso complementar PNB <sup>(b)</sup>	709,3
Compensação ao Reino Unido	117,5
Contribuições <sup>(c)</sup>	–
<b>2. Transferências da UE para Portugal</b>	<b>6 095,5</b>
FEOGA-Garantia	982,4
Fundos estruturais:	
FEDER	3 075,9
FEOGA-Orientação	473,0
FSE	1 097,3
Fundo de Coesão	400,0
IFOP	66,9
<b>Saldo Global (2-1)</b>	<b>4 762,9</b>

(a) Inclui quotizações sobre o açúcar e isoglucose.

(b) Inclui a reserva monetária FEOGA e outras reservas.

(c) Participação no capital do BEI.

Fonte: DGAERI, DGAIEC, DGT, DGDR, INGA e CGE/2002.

O presente capítulo integra, para além da apreciação global dos dados contemplados na CGE e dos directamente recolhidos junto das entidades competentes, as sínteses relativas aos relatórios das seguintes auditorias:

- ◆ Desenvolvimento e gestão do acesso a bases de dados da DGT, DGDR e IGFSE e relativas ao fundo comunitário – FSE;
- ◆ Sistemas de gestão do Eixo Prioritário 3 “Intervenções da Administração Central regionalmente desconcentradas” dos Programas Operacionais Regionais do Norte (PO Norte) e do Centro (PO Centro), no âmbito do QCA III;
- ◆ Gestão financeira à Componente 1 do Programa Polis – Operações integradas de requalificação urbana e valorização ambiental;
- ◆ Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários, no âmbito do PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social do QCA III (FSE);
- ◆ Despesas administrativas relativas ao controlo do FEOGA-Garantia, no âmbito do Sistema Integrado de Gestão e de Controlo (SIGC).

Tendo em vista o exercício do direito de resposta, em cumprimento do princípio do contraditório, nos termos do disposto nos art.ºs 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foram enviados às entidades competentes quer a “Análise Global dos Fluxos Financeiros” quer os relatos referentes às auditorias supra referidas.

Assim, no âmbito da “Análise Global dos Fluxos financeiros, foram ouvidas a DGDR, a DGO, o INGA e a DGT que apresentaram as suas alegações. As respostas, depois de analisadas, foram tidas em conta nos pontos próprios do presente capítulo.

Relativamente às auditorias anteriormente especificadas, foram ouvidas no seu âmbito as entidades competentes, tendo as suas alegações sido evidenciadas nos respectivos relatórios de auditoria, referindo-se ainda que as sínteses elaboradas, para efeitos do presente Parecer, tiveram em consideração o teor daquelas alegações.

## **11.2 – Fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia**

### **11.2.1 – Enquadramento**

As transferências para a União Europeia destinadas a financiar o seu orçamento são essencialmente constituídas pelos recursos próprios, dos quais fazem parte os recursos tradicionais, os provenientes do IVA e os calculados com base no PNB.

A Decisão n.º 2000/597/CE, EURATOM, do Conselho, de 29 de Setembro, aprovada para rectificação, pela Resolução da Assembleia da República n.º 80/2001, de 18 de Dezembro, e ratificada pelo Decreto da Presidência da República n.º 62/2001, da mesma data, regula actualmente o sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias.

Os recursos próprios tradicionais incluem os Direitos aduaneiros, os Direitos niveladores agrícolas e as Quotizações sobre o açúcar e isoglicose. O Estado-Membro cobra os direitos e coloca à disposição da



União Europeia 75% do valor cobrado, sendo os restantes 25% retidos e contabilizados como receita nacional, a título de encargos de cobrança.

No que se refere aos recursos próprios sobre o IVA, a taxa máxima de mobilização foi reduzida de 1% para 0,75% em 2002, continuando a matéria colectável deste imposto a ser limitada a 50% do PNB.

Relativamente aos recursos próprios com base no PNB, a taxa de incidência é determinada no decurso do processo orçamental, em percentagem do PNB previsional dos Estados-Membros, de forma a cobrir integralmente a parte do orçamento da União Europeia não financiada pelos outros recursos próprios e por outras receitas.

A compensação a favor do Reino Unido, para correcção do desequilíbrio das relações financeiras entre a União Europeia e este Estado-Membro, foi mantida na actual Decisão sobre Recursos Próprios.

A Comissão Europeia procede anualmente a ajustamentos nos montantes dos recursos próprios relativos ao IVA e ao PNB transferidos nos anos anteriores, a partir dos valores revistos pelos Estados-Membros para o PNB e para a matéria colectável do IVA.

No quadro seguinte apresentam-se as previsões do Governo relativas às transferências para a UE e os montantes dessas transferências constantes da CGE:

**Quadro XI.2 – Transferências de Portugal para a União Europeia em 2002**

(em milhões de euros)

Transferências	Previsão do Governo (a) (1)	Orçamento Inicial (b) (2)	Diferença (3)=(2)-(1)	CGE (c) (4)	Diferença (5)=(4)-(2)
<b>Recursos próprios tradicionais</b>	<b>160,4</b>	<b>160,4</b>	<b>-</b>	<b>144,3</b>	<b>- 16,1</b>
Direitos aduaneiros		137,8		123,0	- 14,8
Direitos agrícolas	160,4	20,4	-	20,4	-
Quotiz. s/ o açúcar e isoglucose		2,1		0,9	- 1,2
<b>Contribuição financeira</b>	<b>1 172,2</b>	<b>1 172,2</b>	<b>-</b>	<b>1 162,5</b>	<b>- 9,7</b>
Recursos próprios IVA	345,4	345,4	-	364,2	+ 18,8
Recurso complementar PNB (d)	709,3	709,3	-	667,5	- 41,8
Compensação ao Reino Unido	117,5	117,5	-	130,8	+ 13,3
<b>Total</b>	<b>1 332,6</b>	<b>1 332,6</b>	<b>-</b>	<b>1 306,8</b>	<b>- 25,8</b>

(a) Previsões apresentadas pelo Governo na sua Proposta de Lei n.º 105/VIII (O E para 2002) – D.A.R. n.º 6, II Série A, 6.º. Supl., de 15/10/2001.

(b) Lei n.º 109-B/2001 (OE/2002), D.R. n.º 298, I Série A, de 27 de Dezembro.

(c) Conta Geral do Estado de 2002.

(d) Inclui a reserva monetária FEOGA e outras reservas.

Comparando os montantes das dotações iniciais inscritas no OE com o valor dos pagamentos, verifica-se que estes se revelaram inferiores no respeitante aos Recursos próprios tradicionais (-16,1 milhões de euros) e à Contribuição financeira (-9,7 milhões de euros), embora, quanto a esta última, se tenha verificado um aumento dos Recursos próprios IVA e da contribuição a título de Compensação ao Reino Unido (+18,8 e +13,3 milhões de euros, respectivamente).

As estimativas apresentadas pelo Governo na Proposta de Lei n.º 105/VIII (OE para 2002) coincidem com os montantes das dotações iniciais inscritas no OE, verificando-se, assim, que foi dado seguimento à recomendação feita pelo Tribunal de Contas em anteriores Pareceres.

## 11.2.2 – Recursos próprios não tradicionais

Os Serviços de Apoio do Tribunal verificaram, junto da Direcção-Geral do Tesouro (DGT) as despesas relacionadas com a transferência para a União Europeia dos recursos próprios não tradicionais, cujas dotações orçamentais estão inscritas no Cap.º 70.º – "Recursos Próprios Comunitários," do orçamento do Ministério das Finanças, na Div. 02 – "Contribuição financeira", em várias alíneas da rubrica da classificação económica 04.04.01 – "Transferências correntes / Exterior / Contribuições para a UE".

Os valores devidos por Portugal no mês seguinte, a título de recursos próprios IVA, recurso complementar PNB e compensação ao Reino Unido são indicados mensalmente pela DG do Orçamento da Comissão Europeia.

As transferências relativas à contribuição de Portugal para a "Reserva Monetária do FEOGA" ocorreram nos meses de Fevereiro e Agosto, sendo os respectivos montantes indicados também pela DG do Orçamento da Comissão Europeia.

O montante da contribuição financeira portuguesa para o orçamento comunitário foi fixado pela União Europeia com base nas previsões para o ano de 2002 referentes ao PNB, apresentadas pela Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais (DGAERI).

Os pagamentos efectuados no ano de 2002 foram os seguintes:

**Quadro XI.3 – Contribuições – Fluxos financeiros**

(em euros)

Meses	Recursos próprios IVA (1)	Recurso complementar PNB (1)	Compensação ao Reino Unido (1)	Reserva Monetária FEOGA (1)	Outras Reservas	Total
Janeiro	(a) 15 058 670,00 (b) 28 858 788,86	(a) 17 012 481,00 (b) 30 670 552,83	–	–		32 071 151,00 59 529 341,69
Fevereiro	43 917 427,92 (b) 28 858 757,92	44 683 979,67 (b) 30 670 546,83	7 078 547,50 7 078 547,50	515 232,41	–	96 195 187,50 66 607 852,25
Março	43 917 427,92	46 015 485,75	7 078 547,50	–	–	97 011 461,17
Abril	43 917 427,92	46 015 485,75	7 078 547,50	–	–	97 011 461,17
Maió	43 917 427,92	46 015 485,75	7 078 547,50	–	–	97 011 461,17
Junho	43 917 427,92	46 015 485,75	7 078 547,50	–	–	97 011 461,17
Julho	–	109 225 090,81	26 057 777,56	–	–	135 282 868,35
Agosto	17 429 863,14 (c) 184 829,99	33 403 825,33 (c) 173 911,76	19 324 668,08 (c) 18 365,28	2 279 957,05	–	72 438 313,60 377 107,03
Setembro	27 366 021,33	52 340 228,83	10 732 744,33	–	–	90 438 994,49
Outubro	27 366 021,33	52 340 228,83	10 732 744,33	–	–	90 438 994,49
Novembro	27 366 021,33	52 340 228,83	10 732 744,33	–	–	90 438 994,49
Dezembro	34 114 399,17	57 799 833,17 (d)12 961,00	10 732 744,33	–	–	102 646 976,67 12 961,00
<b>Sub total</b>	<b>426 190 512,67</b>	<b>664 735 811,89</b>	<b>130 803 073,24</b>	<b>2 795 189,46</b>	–	<b>1 224 524 587,26</b>
Reposições	(e) -62 006 260,02	–	–	–	–	-62 006 260,02
<b>Total da despesa</b>	<b>364 184 252,65</b>	<b>664 735 811,89</b>	<b>130 803 073,24</b>	<b>2 795 189,46</b>	–	<b>1 162 518 327,24</b>

(1) Faxes mensais enviados pela Comissão Europeia à DGT.

(a) Pagamentos efectuados, através da conta de operações específicas do Tesouro – "Antecipação de receitas – al. b) do n.º 1 do art.º 30.º do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5/6", posteriormente regularizados por despesa orçamental.

(b) Pagamento efectuado através da conta 03.46 – "CEE – Recursos Próprios".

(c) Pagamento de juros de mora relativos a atrasos verificados na disponibilização de contribuições financeiras a título da Compensação ao Reino Unido e saldos PNB/IVA

(d) Pagamento efectuado decorrente da aprovação do Orçamento rectificativo/suplementar 2002.

(e) Reposição abatida, que decorreu da rectificação efectuada no Orçamento rectificativo/2002, aprovado pelo Parlamento Europeu.



Dado não ser possível à DGT processar despesa orçamental através do SIC, nos primeiros dias úteis de Janeiro, a contribuição financeira relativa a este mês, no montante de 98.679.003,3 euros, foi efectuada (32.071.151 euros, em 11 de Janeiro, e 66.607.852,3 euros, em 2 de Fevereiro) através da conta de Operações Específicas do Tesouro (OET) – "Antecipação de receitas – al. b) do n.º 1 do art.º 30.º do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5/6", dado esta operação se enquadrar nas condições estabelecidas na Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro, que regulamenta as OET, tendo sido posteriormente regularizado por despesa orçamental.

O montante de 59.529.341,7 euros refere-se à contribuição financeira resultante das rectificações dos saldos apurados pela Comissão Europeia, no período 1982 a 2000, a título de IVA e PNB (28.858.788,8 e 30.670.552,8 euros), que deveriam ter sido colocados à disposição da CE em 3 de Dezembro de 2001.

Tendo sido impossível assegurar o pagamento atempadamente, pelo facto das rubricas em causa não apresentarem saldo disponível, estando o existente à data totalmente comprometido, foi autorizado o pagamento da contribuição financeira relativa ao ano de 2001 no mês de Janeiro de 2002, através da conta n.º 03.46 "CEE – Recursos Próprios", uma vez que já se encontrava em vigor o Orçamento de Estado para 2002.

No que se refere ao mês de Agosto, após solicitação da Comissão Europeia, de acordo com o disposto no art.º 11.º do Regulamento (CE EURATOM) N.º 1150/2000 do Conselho, foi creditado na conta da Comissão o pagamento de juros de mora no valor de 377.107 euros, relativos aos atrasos verificados na disponibilização das seguintes parcelas:

- ◆ Recursos próprios relativos à correcção da Compensação ao Reino Unido;
- ◆ Recursos próprios relativos aos saldos PNB/IVA 1982-2000.

Face à situação descrita, devem os pagamentos das contribuições ser efectuados nas datas fixadas pelos regulamentos comunitários, ou seja no primeiro dia útil de cada mês e pelos montantes previamente indicados, de forma a não onerar o Estado com o pagamento de juros de mora.

A DGT, nas suas alegações, salienta: "(...) *Em regra, são sempre cumpridos por esta Direcção-Geral, os prazos estipulados para todos os pagamentos. A situação relatada (...) verificou-se devido a, naquela data, não estarem reunidas as condições orçamentais necessárias para o efeito. (...) O pagamento em causa foi concretizado logo que foi possível*".

No que se refere ao mês de Dezembro, o valor de 12.961 euros resultou de um acerto efectuado na contribuição financeira relativa ao "recurso complementar PNB", decorrente da aprovação do orçamento rectificativo e suplementar n.º 6/2002 pelo Parlamento Europeu, em 5 de Dezembro de 2002.

Assim, dado existir ainda saldo disponível no Orçamento de Estado de 2002, este pagamento foi efectuado no dia 27 de Dezembro de 2002 (último dia para o processamento da despesa pelo OE/2002).

A restituição no valor de 62.006.260 euros refere-se ao acerto decorrente da aprovação do segundo orçamento rectificativo do ano de 2002, aprovado pelo Parlamento Europeu, em 31 de Maio de 2002, a título de recursos próprios IVA.

Dado tratar-se de uma devolução a favor do Estado-Membro, foi emitida uma guia de reposição abatida nos pagamentos, de forma a possibilitar a utilização deste montante durante o ano corrente.

**Quadro XI.4 – Recursos próprios não tradicionais – Execução orçamental**

(em euros)

Designação	Dotação inicial	Alterações orçamentais (1)			Dotação final (2)	Pagamentos (2)	Saldos
		Reforços	Anulações	Total			
Rec. próprios IVA	345 425 670	(a)18 758 583	–	18 758 583	364 184 253	364 184 252,65	0,35
Rec. compl. PNB	700 000 978	–	32 083 264	32 083 264	667 917 714	664 735 811,89	3 181 902,11
Comp. Reino Unido	117 478 393	(a)13 324 681	–	13 324 681	130 803 074	130 803 073,24	0,76
Res. monet. FEOGA	5 115 890	–	–	–	5 115 890	2 795 189,46	2 320 700,54
Outras reservas	4 154 127	–	–	–	4 154 127	–	4 154 127,00
<b>Total</b>	<b>1 172 175 058</b>	<b>32 083 264</b>	<b>32 083 264</b>	<b>0</b>	<b>1 172 175 058</b>	<b>1 162 518 327,24</b>	<b>9 656 730,76</b>

(1) Direcção-Geral do Orçamento.

(2) Conta de Gerência do Tesouro.

(a) Alterações orçamentais ocorridas no 4.º trimestre/2002, no âmbito da gestão flexível.

Pela análise do quadro verifica-se que, para assegurar os pagamentos no ano de 2002, houve necessidade das seguintes alterações Orçamentais:

- ◆ Reforços de verbas nos montantes de 18.758.583 euros, destinados aos “Recursos próprios IVA”, e de 13.324.681 euros, destinados à “Compensação ao Reino Unido”, por contrapartida das mesmas rubricas;
- ◆ A anulação no valor de 32.083.264 euros referente à rubrica “Recurso Complementar PNB”.

No quadro seguinte comparam-se os montantes dos "Recursos próprios não tradicionais" transferidos para a União Europeia, nos anos de 2001 e 2002.

**Quadro XI.5 – Recursos próprios não tradicionais – Evolução**

(em euros)

Designação	2001 (1)	2002 (1)	Variação	
			Valor	%
Recursos próprios IVA	438 430 288	364 184 253	-74 246 035	-16,9
Rec. complementar PNB	464 072 465	664 735 812	+200 663 347	+43,2
Comp. ao Reino Unido	148 955 382	130 803 073	-18 152 309	-12,2
Res. monetária do FEOGA	2 753 728	2 795 189	+41 461	+1,5
Outras reservas	–	–	–	....
<b>Total</b>	<b>1 054 211 863</b>	<b>1 162 518 327</b>	<b>+108 306 464</b>	<b>+10,3</b>

(1) Dados constantes na CGE dos anos de 2001 e 2002.

Pela análise do quadro verifica-se um acréscimo nas contribuições para o Orçamento da União Europeia em matéria de Recursos próprios não tradicionais, no montante de 108.306.464 euros, tendo contribuído para esse aumento o Recurso complementar relativo ao PNB e a Reserva monetária FEOGA, sendo de 43,2% e 1,5% as respectivas variações percentuais.





Os recursos próprios IVA e a compensação ao Reino Unido registaram diminuições em cerca de -16,9% e de -12,2%, respectivamente.

## 11.3 – Fluxos financeiros da UE para Portugal

### 11.3.1 – Enquadramento

A “Análise Global dos Fluxos Financeiros da UE para Portugal” incidiu sobre as transferências e a aplicação dos Fundos estruturais dos Quadros Comunitários de Apoio II e III, do Fundo de Coesão I e II e do FEOGA-Garantia, no período de 1994-2002, e a sua relação com a CGE/2002 e com o OE/PIDDAC relativo ao mesmo ano e teve em conta os objectivos estratégicos definidos no PDR e no PNDES, que serviram de base à aprovação do QCA II (Decisão da Comissão 94/170/CE, de 25 de Fevereiro) e do QCA III (Decisão C (2000) 762, de 30 de Março).

Relativamente ao QCA III o ano de 2002 correspondeu à entrada em “velocidade de cruzeiro” da execução financeira da grande maioria dos PO/IC. No que se refere ao QCA II, a maior parte dos PO/IC encontravam-se encerrados ou em situação de elaboração dos pedidos de pagamento de saldo à CE.

Neste contexto, foram analisados os seguintes aspectos:

- ◆ Previsão e recepção dos fluxos financeiros da UE para Portugal em 2002, no contexto da política financeira da UE;
- ◆ Quadro Financeiro Previsional do QCA III;
- ◆ Perspectiva acumulada relativamente à programação e execução, por fundo e instrumento financeiro (QCA II e QCA III);
- ◆ Perspectiva acumulada da execução dos Fundos estruturais, por eixos e por fundos/instrumentos financeiros (QCA II e QCA III);
- ◆ Perspectiva acumulada relativamente à programação e execução do Fundo de Coesão I e II, por sectores;
- ◆ Execução do FEOGA-Garantia em 2002, por OCM.

No decurso dos trabalhos foi recolhida informação na DGDR, na DGT e no INGA. Foi ainda utilizada informação constante do relatório anual do Tribunal de Contas Europeu relativo ao exercício de 2002.

### 11.3.2 – Portugal no contexto da política financeira da UE

O plano financeiro da UE<sup>1</sup> previa, para 2002, uma contribuição comunitária (dotações finais) de 76 543,3 milhões de euros, no âmbito da Política Agrícola Comum e das Acções Estruturais.

Destas dotações, destinadas aos 15 países que integram a UE, foram utilizados 67.019,6 milhões de euros (87,6%), dos quais 43.520,6 milhões de euros (56,9%) referentes a pagamentos no âmbito da Política Agrícola Comum (PAC) e 23.499 milhões de euros (30,7%) respeitantes às acções estruturais.

<sup>1</sup> Dados extraídos do relatório anual do TCE relativo a 2002.

Relativamente a estas, a grande fatia (20.312,0 milhões de euros), respeitou a pagamentos efectuados pelos quatro Fundos estruturais (FEDER, FSE, FEOGA-O e IFOP).

Destes pagamentos, foram encaminhados para Portugal cerca de 3.762,4 milhões de euros, dos quais 2.993,8 milhões de euros se destinaram às acções estruturais e 768,6 milhões de euros à PAC, o que, em termos de UE, representou 1,76% do valor total transferido no âmbito da PAC e 12,7% dos pagamentos totais relativos às acções estruturais.

### 11.3.3 – Transferências de fundos da UE em 2002

A CGE relativa a 2002 efectua, pela primeira vez, no seu Volume I, uma abordagem sobre os fluxos financeiros provenientes da CE. Nesta análise, encontram-se contemplados os desvios apurados face às estimativas das verbas a transferir da UE para Portugal e as efectivamente recebidas.

No entanto, relativamente à aplicação das verbas recebidas, a CGE continua a não evidenciar qualquer sistematização, encontrando-se as mesmas disseminadas pelas execuções orçamentais dos diversos serviços que a integram, nas várias rubricas de classificação económica.

O quadro seguinte reflecte as transferências previstas e as efectivadas, no âmbito das relações financeiras com a UE, bem como os desvios apurados.

**Quadro XI.6 – Transferências da UE para Portugal – 2002**

(em milhões de euros)

Transferências	Previsão (a) (1)	Transferências efectivas registadas na DGT (b) (2)	Desvios à previsão	
			Valor (3)=(2)-(1)	(%) (4)=(3)/(1)
FEOGA-Garantia	982,4	753,6	- 228,8	- 23,3
FEDER	3 075,9	1 561,2	-1 514,7	- 49,2
FSE	1 097,3	915,7	- 181,6	- 16,5
FEOGA-Orientação	473,0	265,6	- 207,4	- 43,8
IFOP	66,9	22,8	- 44,1	- 65,9
Fundo de Coesão	400,0	395,4	- 4,6	- 1,2
Diversos	–	14,3	14,3	–
<b>Total</b>	<b>6 095,5</b>	<b>3 928,6</b>	<b>- 2 166,9</b>	<b>- 35,5</b>

Fontes:

(a) CGE/2002-Vol I;

(b) DGT: Mapa dos Fluxos Financeiros com a UE em 2002.

Pela observação dos desvios verifica-se que as verbas transferidas pela UE apresentam um decréscimo de 35,5% (2.166,9 milhões de euros) face às previsões governamentais.

Com excepção do Fundo de Coesão, as diferenças são assinaláveis em quase todos os fundos. Os maiores desvios, em termos relativos, foram registados no IFOP, no FEDER e no FEOGA-Orientação (-65,9%, -49,2% e -43,8%). Em termos absolutos, foram transferidos cerca de 3.928,6 milhões de euros, quando se previam 6.095,5 milhões de euros. A diferença registada, de cerca de 2.166,9 milhões de euros, continua a revelar pouca consistência nas previsões.

As verbas oriundas da UE financiaram uma parte dos investimentos PIDDAC a par da contrapartida nacional.



O quadro seguinte apresenta uma perspectiva do financiamento comunitário do PIDDAC:

**Quadro XI.7 – PIDDAC – Financiamento comunitário do PIDDAC 2002**

(em milhares de euros)

	Previsão	Execução Financeira	
	Mapa XI - OE Inicial (*)	Valor (**)	(%)
Cap.º50.º	288 757,5	115 713,7	40,07
Outras Fontes	2 540 885,2	1 887 445,2	74,28
<b>Total</b>	<b>2 829 642,7</b>	<b>2 003 158,9</b>	<b>70,79</b>

Fontes:

(\*) Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro;

(\*\*) DPP - Departamento de Prospectiva e Planeamento.

A execução financeira comunitária do PIDDAC registou uma taxa de 70,8%, valor que, apesar de representar um aumento de 9,8 pontos percentuais face ao ano 2001, pode ser considerada baixa.

O mapa XI do OE relativo ao PIDDAC, muito embora indique os programas e os projectos cujos investimentos são passíveis de co-financiamento comunitário, não indica quais os fundos envolvidos nos investimentos previstos, impossibilitando uma análise por fundo.

Uma análise mais detalhada do Orçamento dos Investimentos do Plano (PIDDAC), nomeadamente sobre as suas fontes de financiamento, encontra-se no Cap.º IV do presente Parecer.

### 11.3.4 – Fluxos financeiros da UE no período 1994/2002

No período de 1994 a 2002 os valores recebidos da UE, no âmbito dos QCA II e III, do Fundo de Coesão I e II, do FEOGA-Garantia e outros, apresentam a distribuição constante do quadro e gráfico seguintes:

**Quadro XI.8 – Transferências da UE – 1994/2002**

(em milhares de euros)

Fundo / Instrumento Financeiro	Transferências da UE				Programação 1994/99 (2)	(%) (1)/(2)	Programação 2000/2006 (3)	(%) (1)/(3)
	1994-1999	2000-2001	2002	TOTAL (1)				
FEDER (QCA III)	–	1 718 516,0	1 489 894,5	3 208 410,5	–	–	12 428 157,9	25,82
FSE (QCA III)	–	406 471,0	909 808,9	1 316 279,9	–	–	4 415 336,0	29,81
FEOGA-O (QCA III)	–	181 469,0	167 857,3	349 326,3	–	–	2 117 354,0	16,50
IFOP (QCA III)	–	15 239,0	21 955,4	37 194,4	–	–	217 695,0	17,09
Fundo de Coesão II (***)	–	280 437,0	346 622,2	627 059,2	–	–	1 512 011,0	41,47
<b>QCA III Sub-Total 1</b>	<b>–</b>	<b>2 602 132,0</b>	<b>2 936 138,3</b>	<b>5 538 270,3</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>20 690 553,9</b>	<b>26,77</b>
FEDER (QCA II)	8 618 635,1	502 701,0	71 349,5	9 192 685,6	9 996 393,0	91,96	–	–
FSE (QCA II)	3 007 121,8	284 148,0	5 923,7	3 297 193,5	3 359 065,0	98,16	–	–
FEOGA-O (QCA II)	1 903 170,9	179 656,0	97 782,2	2 180 609,1	2 123 948,0	102,67	–	–
IFOP (QCA II)	136 656,2	62 337,0	842,9	199 836,1	230 933,0	86,53	–	–
Fundo de Coesão I (*)	2 531 621,8	284 684,0	48 754,9	2 865 060,7	2 983 636,0	96,03	–	–
<b>QCA II Sub-Total 2</b>	<b>16 197 205,8</b>	<b>1 313 526,0</b>	<b>224 653,2</b>	<b>17 735 385,0</b>	<b>18 693 975,0</b>	<b>94,87</b>	<b>–</b>	<b>–</b>
FEOGA-G	3 955 513,7	1 525 816,0	753 615,1	6 234 944,8	–	–	–	–
<b>Sub-Total 3</b>	<b>3 955 513,7</b>	<b>1 525 816,0</b>	<b>753 615,1</b>	<b>6 234 944,8</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>
Outros (**)	443 018,3	63 861,0	14 287,3	521 166,6	–	–	–	–
<b>Sub-Total 4</b>	<b>443 018,3</b>	<b>63 861,0</b>	<b>14 287,3</b>	<b>521 166,6</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>
<b>Total</b>	<b>20 595 737,8</b>	<b>5 505 335,0</b>	<b>3 928 693,9</b>	<b>30 029 766,7</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>

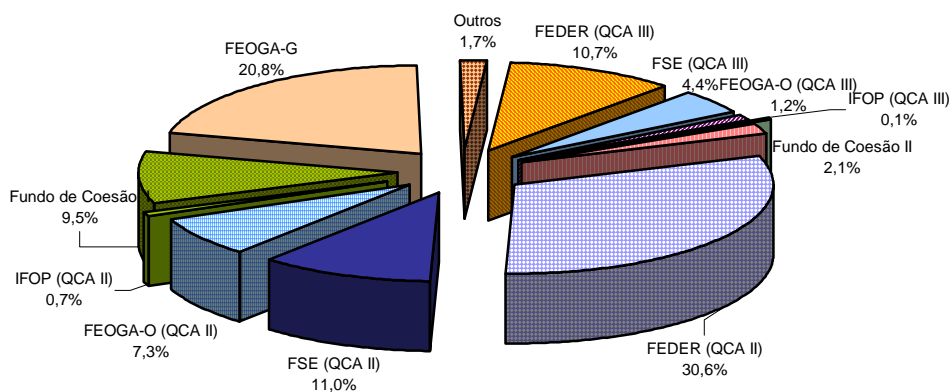
(\*) Em 1994 inclui-se o ano de 1993 (início do Fundo de Coesão).

(\*\*) Valores entrados directamente para os programas LEADER e Diversos.

(\*\*\*) Quanto a este Fundo considerou-se na Programação o período 2000/2002.

Fonte: DGT relativamente às transferências da UE e DGDR relativamente à programação.

**Gráfico XI.1 – Transferências da UE – 1994/2002**



No período de referência, as transferências da UE atingiram 30.029.766,7 mil euros, cabendo a maior fatia ao FEDER – QCA II (9.192.685,6 mil euros – 30,6%). Merecem ainda relevância as transferências ocorridas no âmbito do FEOGA-Garantia (6.234.944,8 mil euros – 20,8%), do FSE – QCA II (3.297.193,5 – 11,0%) e do Fundo de Coesão I (2.865.060,7 mil euros – 9,5%).

Os montantes recebidos no âmbito do QCA II e Fundo de Coesão I (17.735.385 mil euros) continuam a ter um peso dominante (63,3%) face ao total transferido da UE.



Uma análise aos valores programados permite concluir que, relativamente aos fundos que constituem o QCA II e ao Fundo de Coesão I, as verbas transferidas atingiram taxas superiores a 90%, com excepção do IFOP que ficou pelos 86,5%.

Quanto ao QCA II importa ainda referir que, à data de 31 Dezembro de 2002, embora se não possa considerar encerrado, tal como se refere no ponto 11.3.6, a execução financeira, na perspectiva da realização da despesa e respectivos pagamentos aos beneficiários, se encontrava efectivamente terminada na grande generalidade dos PO/IC.

Os fundos que integram o QCA III conjuntamente com o Fundo de Coesão II, representam no total transferido no período 2000/2002, cerca de 18,4% (5.538.270,3 mil euros).

## 11.3.5 – QCA III

### 11.3.5.1 – Quadro financeiro previsional

Nos termos da Decisão C (2000) 762, de 30 de Março, que aprovou o QCA III, para o período de 2000-2006 encontra-se previsto um investimento total de 39.412.161 mil euros (não incluindo a reserva de eficiência e a reserva de programação), o qual contempla uma despesa pública total de 30.633.356 mil euros, assegurada pelas contribuições comunitária e nacional, de 19.178.540 e 11.454.816 mil euros, e ainda, um investimento de 8.778.805 mil euros oriundo da componente privada.

No QCA III os investimentos são financiados pelos vários Fundos estruturais, nas seguintes percentagens, FEDER 64,7%, FSE 23%, FEOGA-O 11,1% e IFOP 1,2%.

Este QCA estrutura-se por quatro eixos prioritários a que correspondem objectivos definidos com vista a superar os atrasos estruturais.

Destaca-se, como principal beneficiário dos investimentos previstos para o QCA III, o eixo 4 – Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional, o qual absorverá 47% das verbas. O eixo 1 – *Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social* e o eixo 2 – *Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro*, beneficiarão, cada um, de 22% do investimento, enquanto que ao eixo 3 – *Afirmar o valor do território e da posição geo-económica do país*, está reservada uma parcela de apenas 9%.

### 11.3.5.2 – Realização financeira acumulada

O QCA III foi aprovado pela Decisão C (2000) 762, de 30 de Março, pelo que, em termos globais, o ano de 2000 foi marcado por uma baixa taxa de realização comunitária, de cerca de 9,44%<sup>1</sup>.

Posteriormente, em 2001, assistiu-se a uma evolução da execução comunitária, a que correspondeu um aumento da taxa obtida, em cerca de 4,61 pontos percentuais, situando-se a taxa global de realização comunitária, em 31/12/2001, nos 14,05%<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Vide Parecer sobre a CGE/2000.

<sup>2</sup> Vide Parecer sobre a CGE/2001.

O quadro seguinte reflecte a taxa de realização financeira comunitária em 31/12/2002, em termos globais, para cada um dos fundos estruturais.

**Quadro XI.9 – Programação e execução dos fundos do QCA III em 31/12/2002**

(em milhares de euros)

Fundos	Programação 2000/2006		Execução 2000/2002		Taxa de Realização (%)	
	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária
FEDER	20 399 281,0	12 428 158,0	5 358 704	3 296 761,0	26,27	26,53
FSE	6 852 523,0	4 415 336,0	2 200 041	1 406 194,0	32,11	31,85
FEOGA-O	3 087 343,0	2 117 354,0	499 368	353 252,0	16,17	16,68
IFOP	283 381,0	217 695,0	53 557	41 438,0	18,90	19,03
<b>Total</b>	<b>30 622 528,0</b>	<b>19 178 543,0</b>	<b>8 111 670</b>	<b>5 097 647,0</b>	<b>26,49</b>	<b>26,58</b>

Fonte: DGDR – Relatório Final de 2002 – Anexo AD-I.

Em termos comunitários, a realização financeira global do QCA III atingiu no final de Dezembro de 2002, uma taxa de 26,58%. De entre os fundos com melhor realização financeira, destacam-se o FSE e o FEDER, com as taxas de 31,85% e 26,53%, respectivamente. Os restantes fundos apresentam realizações inferiores, de 19,03% para o IFOP e 16,68% para o FEOGA-Orientação.

Os quatro fundos financiam o conjunto dos PO que constituem o QCA III, no âmbito dos quais se encontra programada uma despesa pública comunitária de 19.178.543 mil euros (não incluindo as reservas de eficiência e de programação) e para a qual contribuía uma aprovação de projectos em que a componente comunitária ascendia a 10.969.128 mil euros. Nesta componente já se encontravam executados 5.097.647 mil euros, conforme se demonstra no quadro seguinte:



### Quadro XI.10 – Programação, aprovação e execução financeira comunitária em 31/12/2002

(em milhares de euros)

Eixos/Programas	Programação (*) (1)	Aprovação (2)	Execução Financeira (**) (3)	Taxa de Execução (%) (4)=(3)/(2)	Taxa de Aprovação (%) (5)=(2)/(1)	Taxa de Realização (%) (6)=(3)/(1)
<b>Eixo I - Elevar o Nível de Qualificação dos Portugueses, Promover o Emprego e a Coesão Social</b>	<b>4 266 826</b>	<b>2 612 382</b>	<b>1 267 729</b>	<b>48,53</b>	<b>61,23</b>	<b>29,71</b>
Educação	1 167 417	629 846	392 326	62,29	53,95	33,61
Emprego, Formação e Desenvolvimento Social	1 606 174	1 070 966	504 802	47,14	66,68	31,43
Ciência, Tecnologia e Inovação	464 144	353 075	210 712	59,68	76,07	45,40
Sociedade da Informação	316 239	165 865	37 825	22,80	52,45	11,96
Saúde	475 574	237 431	70 946	29,88	49,93	14,92
Cultura	237 278	155 199	51 118	32,94	65,41	21,54
<b>Eixo II - Alterar o Perfil Produtivo em Direcção às Actividades do Futuro</b>	<b>4 131 581</b>	<b>2 511 245</b>	<b>761 313</b>	<b>30,32</b>	<b>60,78</b>	<b>18,43</b>
Agricultura e Desenvolvimento Rural	1 221 505	620 141	254 492	41,04	50,77	20,83
Pesca	177 922	105 018	36 714	34,96	59,02	20,63
Economia	2 732 154	1 786 086	470 107	26,32	65,37	17,21
<b>Eixo III - Afirmar a Valia do Território e da Posição Geoeconómica do País</b>	<b>1 721 041</b>	<b>722 958</b>	<b>456 374</b>	<b>63,13</b>	<b>42,01</b>	<b>26,52</b>
Acessibilidades e Transportes	1 388 385	562 429	381 047	67,75	40,51	27,45
Ambiente	332 656	160 529	75 327	46,92	48,26	22,64
<b>Eixo IV - Promover o Desenvolvimento Sustentável das Regiões e a Coesão Nacional</b>	<b>8 977 785</b>	<b>5 107 521</b>	<b>2 602 832</b>	<b>50,96</b>	<b>56,89</b>	<b>28,99</b>
Norte	2 717 599	1 602 916	765 302	47,74	58,98	28,16
Centro	1 710 524	869 239	480 030	55,22	50,82	28,06
Lisboa e Vale do Tejo	1 448 508	848 735	494 065	58,21	58,59	34,11
Alentejo	1 088 659	569 259	278 211	48,87	52,29	25,56
Algarve	453 340	246 856	116 210	47,08	54,45	25,63
Região Autónoma dos Açores	854 444	533 811	292 880	54,87	62,47	34,28
Região Autónoma da Madeira	704 711	436 705	176 134	40,33	61,97	24,99
Assistência Técnica	81 310	15 024	9 400	62,57	18,48	11,56
<b>QCA III – Total</b>	<b>19 178 543</b>	<b>10 969 128</b>	<b>5 097 647</b>	<b>46,47</b>	<b>57,19</b>	<b>26,58</b>

(\*) Não inclui reservas de eficiência e de programação.

(\*\*) Valor que corresponde à Despesa Validada.

Fonte: DGDR – Relatório Final de 2002-Anexo AD-II C.

Do ponto de vista da execução financeira, destacam-se, com maiores taxas de execução, os PO Acessibilidades e Transportes (67,75%) Educação (62,29%) e Ciência, Tecnologia e Inovação (59,68%). Este último detém igualmente a melhor taxa de aprovação (76,07%). Com taxas de execução igualmente assinaláveis, face à taxa global do QCA III, de cerca de 46,47%, encontravam-se os PO Regionais de Lisboa e Vale do Tejo (58,21%), do Centro (55,22%) e da Região Autónoma dos Açores (54,87%). Destacam-se, por sua vez, com as menores taxas de execução, o PO Sociedade de Informação (22,80%), o PO Economia que, apesar de ter melhorado ao nível das aprovações, continua a apresentar uma das mais baixas taxas de execução (26,32%) e o PO Saúde (29,88%).

Relativamente às taxas de aprovação, para além do PO Ciência, Tecnologia e Inovação, que já fez aprovar 76,07% da totalidade do montante programado para o período de 2000-2006, são ainda de referir o PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (66,68%), o PO Cultura (65,41%) e o PO Economia (65,37%), com melhor “performance”.

No âmbito das melhores taxas de realização, destaca-se novamente em primeiro lugar, o PO Ciência, Tecnologia e Inovação (45,40%), seguido do PO da Região Autónoma dos Açores (34,28%), do PO da Região de Lisboa e Vale do Tejo (34,11%), do PO Educação (33,61%) e do PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (31,43%). Por outro lado, merecem especial atenção, visto que evidenciam maiores problemas de execução face à programação estabelecida, o PO Assistência Técnica (11,56%) e o PO Sociedade da Informação (11,96%) bem como o PO Saúde (14,92%) e o PO Economia (17,21%).

Uma informação mais detalhada, por fundo e por programa operacional, pode ser observada no quadro seguinte:





Quadro XI.11 – Realização dos fundos comunitários em 31/12/2002 – QCA III

(em milhares de euros)

Eixo / Programa	FEDER					FSE					FEOGA-Orientação					IFOP					Despesa Pública Comunitária Acumulada				
	Despesa Pública Comunitária					Despesa Pública Comunitária					Despesa Pública Comunitária					Despesa Pública Comunitária					Despesa Pública Comunitária				
	Programação (*) (1)	Despesa Validada (2)	% (3)=(2)/(1)	Despesa Certificada (4)	% (5)=(4)/(1)	Programação (*) (6)	Despesa Validada (7)	% (8)=(7)/(6)	Despesa Certificada (9)	% (10)=(9)/(6)	Programação (*) (11)	Despesa Validada (12)	% (13)=(12)/(11)	Despesa Certificada (14)	% (15)=(14)/(11)	Programação (*) (16)	Despesa Validada (17)	% (18)=(17)/(16)	Despesa Certificada (19)	% (20)=(19)/(16)	Programação (*) (21)	Despesa Validada (22)	% (23)=(22)/(21)	Despesa Certificada (24)	% (25)=(24)/(21)
<b>Eixo I - Elevar o Nível de Qualificação dos Portugueses, Promover o Emprego e a Coesão Social</b>	<b>1 696 805</b>	<b>433 921</b>	<b>25,57</b>	<b>373 004</b>	<b>21,98</b>	<b>2 570 021</b>	<b>833 809</b>	<b>32,44</b>	<b>632 958</b>	<b>24,63</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>4 266 826</b>	<b>914 729</b>	<b>29,71</b>	<b>1 005 962</b>	<b>23,58</b>
Educação	403 346	153 731	38,11	134 686	33,39	764 071	238 596	31,23	213 560	27,95	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 167 417	392 326	33,61	348 246	29,83
Emprego, Formação e Desenvolvimento Social	57 904	5 865	10,13	5 564	9,61	1 548 270	498 937	32,23	332 172	21,45	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 606 174	504 802	31,43	337 736	21,03
Ciência, Tecnologia e Inovação	274 494	119 956	43,70	94 691	34,50	189 650	90 756	47,85	83 500	44,03	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	464 144	210 712	45,40	178 191	38,39
Sociedade da Informação	261 341	32 976	12,62	19 264	7,37	54 898	4 849	8,83	3 524	6,42	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	316 239	37 825	11,96	22 788	7,21
Saúde	462 442	70 275	15,20	69 388	15,00	13 132	671	5,11	202	1,54	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	475 574	70 946	14,92	69 590	14,63
Cultura	237 278	51 118	21,54	49 411	20,82	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	237 278	51 118	-	49 411	20,82
<b>Eixo II - Alterar o Perfil Produtivo em Direcção às Actividades do Futuro</b>	<b>2 533 125</b>	<b>453 363</b>	<b>17,90</b>	<b>376 740</b>	<b>14,87</b>	<b>337 937</b>	<b>42 780</b>	<b>12,66</b>	<b>29 903</b>	<b>8,85</b>	<b>1 097 200</b>	<b>229 695</b>	<b>20,93</b>	<b>221 458</b>	<b>20,18</b>	<b>163 319</b>	<b>35 475</b>	<b>21,72</b>	<b>29786</b>	<b>18,24</b>	<b>4 131 581</b>	<b>761 313</b>	<b>18,43</b>	<b>657 887</b>	<b>15,92</b>
Agricultura e Desenvolvimento Rural	26 985	5 359	19,86	5 332	19,76	97 320	19 438	19,97	10 777	11,07	1 097 200	229 695	20,93	221 458	20,18	-	-	-	-	-	1 221 505	254 492	20,83	237 567	19,45
Pesca	14 603	1 240	8,49	1 240	8,49	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	163 319	35 475	21,72	29786	18,24	177 922	36 714	20,63	31 026	17,44
Economia	2 491 537	446 764	17,93	370 168	14,86	240 617	23 342	9,70	19 126	7,95	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2 732 154	470 107	17,21	389 294	14,25
<b>Eixo III - Afirmar a Valia do Território e da Posição Geoeconómica do País</b>	<b>1 721 041</b>	<b>456 374</b>	<b>26,52</b>	<b>433 973</b>	<b>25,22</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>1 721 041</b>	<b>456 374</b>	<b>26,52</b>	<b>433 973</b>	<b>25,22</b>
Acessibilidades	1 388 385	381 047	27,45	359 298	25,88	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 388 385	381 047	27,45	359 298	25,88
Ambiente	332 656	75 327	22,64	74 675	22,45	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	332 656	75 327	22,64	74 675	22,45

(...)

PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2002

(...)

(em milhares de euros)

Eixo / Programa	FEDER					FSE					FEOGA-Orientação					IFOP					Despesa Pública Comunitária Acumulada				
	Despesa Pública Comunitária					Despesa Pública Comunitária					Despesa Pública Comunitária					Despesa Pública Comunitária					Despesa Pública Comunitária Acumulada				
	Programação (*) (1)	Despesa Validada (2)	% (3)=(2)/(1)	Despesa Certificada (4)	% (5)=(4)/(1)	Programação (*) (6)	Despesa Validada (7)	% (8)=(7)/(6)	Despesa Certificada (9)	% (10)=(9)/(6)	Programação (*) (11)	Despesa Validada (12)	% (13)=(12)/(11)	Despesa Certificada (14)	% (15)=(14)/(11)	Programação (*) (16)	Despesa Validada (17)	% (18)=(17)/(16)	Despesa Certificada (19)	% (20)=(19)/(16)	Programação (*) (21)	Despesa Validada (22)	% (23)=(22)/(21)	Despesa Certificada (24)	% (25)=(24)/(21)
<b>Eixo IV - Promover o Desenvolvimento Sustentável das Regiões e a Coesão Nacional</b>	<b>6 440 794</b>	<b>1 949 539</b>	<b>30,27</b>	<b>1 765 431</b>	<b>27,41</b>	<b>1 462 461</b>	<b>523 771</b>	<b>-</b>	<b>358 490</b>	<b>24,51</b>	<b>1 020 154</b>	<b>123 558</b>	<b>12,11</b>	<b>98 091</b>	<b>9,62</b>	<b>54376</b>	<b>5964</b>	<b>10,97</b>	<b>3467</b>	<b>6,38</b>	<b>8 977 785</b>	<b>2 602 832</b>	<b>28,99</b>	<b>2 225 480</b>	<b>24,79</b>
Norte	2 037 182	616 448	30,26	555 825	27,28	454 583	127 642	28,08	82 090	18,06	224 187	20 820	9,29	15 144	6,76	1647	392	23,80	350	21,25	2 717 599	765 302	28,16	653 408	24,04
Centro	1 289 630	396 419	30,74	327 705	25,41	213 176	55 141	25,87	42 005	19,70	206 181	28 458	13,80	22 431	10,88	1537	12	0,78	12	0,78	1 710 524	480 030	28,06	392 153	22,93
Lisboa e Vale do Tejo	910 437	267 826	29,42	254 888	28,00	430 919	210 689	48,89	147 630	34,26	107 152	15 550	14,51	16 536	15,43	-	-	-	-	-	1 448 508	494 065	34,11	419 055	28,93
Alentejo	740 221	220 654	29,81	207 065	27,97	116 108	30 833	26,56	22 472	19,35	231 781	26 724	11,53	19 869	8,57	549	1	0,18	1	0,18	1 088 659	278 211	25,56	249 407	22,91
Algarve	365 457	103 285	28,26	99 607	27,26	48 681	10 580	21,73	6 153	12,64	37 445	2 242	5,99	2 024	5,41	1757	103	5,86	5	0,28	453 340	116 210	25,63	107 790	23,78
Região Autónoma dos Açores	593 792	221 721	37,34	201 909	34,00	98 173	44 004	44,82	28 662	29,20	133 555	23 929	17,92	17 070	12,78	28924	3226	11,15	1704	5,89	854 444	292 880	34,28	249 345	29,18
Região Autónoma da Madeira	504 075	123 186	24,44	118 432	23,49	100 821	44 882	44,52	29 478	29,24	79 853	5 835	7,31	5 017	6,28	19962	2230	11,17	1395	6,99	704 711	176 134	24,99	154 322	21,90
Assistência Técnica	36 393	3 566	9,80	3 125	8,59	44 917	5 834	12,99	5 250	11,69	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	81 310	9 400	-	8 375	10,30
<b>QCA III - Total</b>	<b>12 428 158</b>	<b>3 296 761</b>	<b>26,53</b>	<b>2 952 272</b>	<b>23,75</b>	<b>4 415 336</b>	<b>1 406 194</b>	<b>31,85</b>	<b>1 026 601</b>	<b>23,25</b>	<b>2 117 354</b>	<b>353 252</b>	<b>16,68</b>	<b>319 549</b>	<b>15,09</b>	<b>217 695</b>	<b>41 438</b>	<b>19,03</b>	<b>33 252</b>	<b>15,27</b>	<b>19 178 543</b>	<b>5 097 647</b>	<b>26,58</b>	<b>4 331 674</b>	<b>22,59</b>

(\*) Não inclui reservas de eficiência e de programação.

Fonte: DGDR – Relatório Final de 2002 - Anexo AD-II C.



Pela análise do quadro e tendo em conta a execução da despesa validada, é possível verificar que:

- ◆ No FEDER, as taxas de realização mais significativas foram registadas no PO Ciência, Tecnologia e Inovação (43,70%), no PO Educação (38,11%) e no PO da Região Autónoma dos Açores (37,34%). Ao invés, registam as mais baixas taxas de realização, o PO Pescas (8,49%); o PO Assistência Técnica (9,80%); o PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (10,13%); o PO Sociedade de Informação (12,62%); o PO Saúde (15,20%) e o PO Economia (17,93%);
- ◆ O FSE apresenta, entre os Programas com melhor taxa de realização, o PO Lisboa e Vale do Tejo (48,89%), o PO Ciência, Tecnologia e Inovação (47,85%) e os PO das Regiões Autónomas dos Açores (44,82%) e da Madeira (44,52%). Os resultados menos favoráveis foram obtidos pelo PO Saúde (5,11%), pelo PO Sociedade de Informação (8,83%), pelo PO Economia (9,70%) e pelo PO Assistência Técnica (12,99%);
- ◆ No FEOGA – Orientação, as taxas de realização são, na generalidade, baixas em todos os PO, verificando-se que acima da taxa média global deste fundo (16,68%) se registaram apenas, o PO Agricultura e Desenvolvimento Rural (20,93%) e o PO da Região Autónoma dos Açores (17,92%). O PO da Região do Algarve apresenta a taxa de realização mais baixa (5,99%);
- ◆ O IFOP apresenta taxas igualmente muito baixas, especialmente nos Programas Operacionais Regionais, com especial incidência nos PO das Regiões do Alentejo (0,18%) e do Centro (0,78%).

Tendo em linha de conta os montantes da despesa certificada, observa-se que, de entre os quatro fundos, o FEDER é aquele que evidencia uma taxa superior, de 23,75%, seguindo-se o FSE, com 23,25%, e o FEOGA-O e IFOP, com taxas inferiores, de 15,27% e 15,09%, respectivamente.

Da comparação das taxas de realização conseguidas em termos da despesa validada e da certificada, observa-se que estas últimas são inferiores, facto que resulta das regras estabelecidas quanto à apresentação dos pedidos de pagamento à CE, cuja data limite se reporta ao mês de Outubro de cada ano.

### 11.3.5.3 – Pedidos de pagamento em 30/12/2002 – aplicação da “regra n+2”

A execução financeira no QCA III está sujeita à “regra n+2”, também conhecida pela regra da guilhotina. Neste contexto, cada programa teria de executar, até final de 2002 e relativamente a cada fundo, no mínimo, o total programado para 2000, sob pena de se perderem as verbas não executadas, nos termos do n.º 2 do art.º 31.º do Regulamento (CE) n.º 1260/99, de 21 de Junho.

Esta regra não se aplicou no ano de 2002, relativamente ao IFOP que co-financia o PO Pescas, os quatro PO Regionais e os dois PO das Regiões Autónomas, por virtude de os pedidos de pagamento efectuados em 2001 terem sido cancelados e considerados como enviados em 2002.

O quadro seguinte mostra, relativamente aos restantes fundos, a situação de cada programa operacional, no final de 2002, face à aplicação da “regra n+2”:

**Quadro XI.12 – Aplicação da “regra n+2”**

(em milhares de euros)

Eixos / Programas	FEDER			FSE			FEOGA-O		
	Meta 2000	Total Pedidos Pagamento 2000/2002 (*)	Taxa de Absorção “regra n+2” (%)	Meta 2000	Total Pedidos Pagamento 2000/2002 (*)	Taxa de Absorção “regra n+2” (%)	Meta 2000	Total Pedidos Pagamento 2000/2002 (*)	Taxa de Absorção “regra n+2” (%)
<b>Eixo I - Elevar o Nível de Qualificação dos Portugueses, Promover o Emprego e a Coesão Social</b>	<b>274 286</b>	<b>491 780</b>	<b>179,29</b>	<b>402 812</b>	<b>812 860</b>	<b>201,80</b>	-	-	-
Educação	70 129	162 920	232,31	114 137	267 045	233,97	-	-	-
Emprego, Formação e Desenvolvimento Social	9 018	9 618	106,65	233 312	440 551	188,82	-	-	-
Ciência, Tecnologia e Inovação	60 440	113 905	188,46	48 026	96 776	201,51	-	-	-
Sociedade da Informação	18 919	37 558	198,52	5 147	7 367	143,13	-	-	-
Saúde	76 116	101 759	133,69	2 190	1 121	51,19	-	-	-
Cultura	39 664	66 020	166,45	-	-	-	-	-	-
<b>Eixo II - Alterar o Perfil Produtivo em Direcção às Actividades do Futuro</b>	<b>425 020</b>	<b>554 059</b>	<b>130,36</b>	<b>51 470</b>	<b>53 559</b>	<b>104,06</b>	<b>198 751</b>	<b>298 262</b>	<b>150,07</b>
Agricultura e Desenvolvimento Rural	4 510	7 221	160,11	16 265	17 590	108,15	198 751	298 262	150,07
Pesca	892	2 262	253,59	-	-	-	-	-	-
Economia	419 618	544 576	129,78	35 205	35 969	102,17	-	-	-
<b>Eixo III - Afirmar a Valia do Território e da Posição Geoeconómica do País</b>	<b>278 599</b>	<b>554 446</b>	<b>199,01</b>	-	-	-	-	-	-
Acessibilidades	224 279	456 485	203,53	-	-	-	-	-	-
Ambiente	54 320	97 961	180,34	-	-	-	-	-	-
<b>Eixo IV - Promover o Desenvolvimento Sustentável das Regiões e a Coesão Nacional</b>	<b>1 139 380</b>	<b>2 216 286</b>	<b>194,52</b>	<b>239 578</b>	<b>460 862</b>	<b>192,36</b>	<b>148 856</b>	<b>169 502</b>	<b>113,87</b>
Norte	348 623	698 427	200,34	61 175	113 910	186,20	30 068	30 837	102,56
Centro	220 153	417 979	189,86	27 156	56 928	209,63	27 983	36 864	131,74
Lisboa e Vale do Tejo	215 826	318 619	147,63	97 632	177 795	182,11	22 368	24 037	107,46
Alentejo	110 746	258 880	233,76	15 842	30 599	193,15	32 579	36 094	110,79
Algarve	60 491	125 189	206,95	7 138	9 561	133,95	4 542	4 645	102,27
Região Autónoma dos Açores	99 285	243 474	245,23	14 798	35 534	240,13	22 334	26 419	118,29
Região Autónoma da Madeira	84 256	153 718	182,44	15 837	36 535	230,69	8 982	10 606	118,08
<b>QCA III – Total</b>	<b>2 117 285</b>	<b>3 816 571</b>	<b>180,26</b>	<b>693 860</b>	<b>1 327 280</b>	<b>191,29</b>	<b>347 607</b>	<b>467 763</b>	<b>134,57</b>

(\*) Inclui os pagamentos por conta.

Fonte: DGDR -Relatório Final de 2002.



Com base neste quadro e relativamente a cada Programa, pode verificar-se que todos os PO em geral, ultrapassaram a regra relativa à “regra  $n+2$ ”, com excepção do PO Saúde no que se relacionou com o FSE, cuja taxa de absorção se situou nos 51,19%, levando, tal como já se previa e foi referido no Parecer sobre a CGE de 2001, a um incumprimento no valor de 1.069 mil euros.

Merecem especial destaque, com as melhores taxas de absorção, os seguintes PO:

- ◆ Ao nível do FEDER, o PO Pescas (253,59%), o PO Região Autónoma dos Açores (245,23%) e o PO Alentejo (233,76%);
- ◆ No FSE, os PO das Regiões Autónomas dos Açores (240,13%) e da Madeira (230,69%) e o PO Educação (233,97%);
- ◆ No FEOGA-Orientação, o PO da Agricultura e Desenvolvimento Rural (150,07%) e o PO Regional do Centro (131,74%).

## 11.3.6 – QCA II

Tendo por base a informação financeira prestada no âmbito do QCA II a 31/12/2002 e comparando-a com a execução a 31/12/2001, verifica-se que foram poucas as variações registadas ao nível da despesa pública total e respectiva componente comunitária.

Ao nível do FEDER, em 31 de Dezembro de 2002, encontrava-se encerrada a execução da totalidade dos PO/IC. No entanto, tendo em conta o entendimento de que o efectivo encerramento dos PO e IC do QCA II terá de ter subjacente o reembolso por parte da CE do pedido de pagamento de saldo final, o número de PO/IC efectivamente encerrados era de apenas cinco, a saber:

- ◆ Programa Operacional do Centro;
- ◆ Programa Operacional do Algarve;
- ◆ Programa Operacional PRINEST;
- ◆ Iniciativa Comunitária EMPLOI;
- ◆ Iniciativa Comunitária RECHAR II.

Importa ainda referir que, no âmbito do FEDER, a grande maioria dos PO e IC efectuaram o seu pedido de saldo final no decurso do ano de 2003, não podendo, por isso, considerar-se como encerrados, a 31/12/2002.

O quadro seguinte mostra a programação e a execução acumulada do QCA II, por fundo:

**Quadro XI.13 – Realização do QCA II no período 1994/2002**

(em milhares de euros)

Fundos	Programação 1994/1999		Execução 1994/2002		Taxa de Realização (%)	
	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária
FEDER (QCA II)	15 012 713	9 996 393	14 993 013	9 957 558	99,87	99,61
FSE (QCA II)	4 459 934	3 359 065	4 386 905	3 304 375	98,36	98,37
FEOGA-O (QCA II)	2 817 846	2 123 948	2 827 933	2 124 106	100,36	100,01
IFOP (QCA II)	305 244	230 933	273 537	207 732	89,61	89,95
<b>Total QCA II</b>	<b>22 595 737</b>	<b>15 710 339</b>	<b>22 481 388</b>	<b>15 593 771</b>	<b>99,49</b>	<b>99,26</b>

Fonte: DGDR – Situação em 31/12/2002

Conforme se constata pelas taxas de realização obtidas, podemos referir que, com excepção do IFOP, as verbas relativas a cada um dos Fundos estruturais que constituem o QCA II estavam praticamente esgotadas.

A situação de cada Programa Operacional, à data de 31 de Dezembro de 2002, é dada através do quadro seguinte:

**Quadro XI.14 – Os Programas Operacionais do QCA II**

(em milhares de euros)

Eixo / Programa	FEDER			FSE			FEOGA-Orientação			IFOP			Despesa Pública Acumulada		
	Despesa Pública			Despesa Pública			Despesa Pública			Despesa Pública			Total	Comunitária	%
	Total	Comunitária	%	Total	Comunitária	%	Total	Comunitária	%	Total	Comunitária	%			
<b>Eixo I – Qualificar os Recursos Humanos e o Emprego</b>	<b>1 302 256</b>	<b>938 556</b>	<b>9,43</b>	<b>2 984 946</b>	<b>2 238 716</b>	<b>67,75</b>	–	–	–	–	–	–	<b>4 287 202</b>	<b>3 177 272</b>	<b>20,38</b>
Bases do Conhecimento e Inovação	1 188 408	853 695	8,57	1 207 739	905 806	27,41	–	–	–	–	–	–	2 396 147	1 759 501	11,28
Formação Profissional e Emprego	113848	84861	9,10	1 777 207	1 332 910	40,34	–	–	–	–	–	–	1 891 055	1 417 771	9,09
<b>Eixo II - Reforçar os Factores de Competitividade da Economia</b>	<b>6 795 325</b>	<b>4 146 144</b>	<b>41,64</b>	<b>480 609</b>	<b>360 464</b>	<b>10,91</b>	<b>2 336 783</b>	<b>1 753 129</b>	<b>82,53</b>	<b>193 837</b>	<b>150 433</b>	<b>72,42</b>	<b>9 806 554</b>	<b>6 410 170</b>	<b>41,11</b>
Infra-estruturas de Apoio ao Desenvolvimento	3 910 600	2 048 608	20,57	–	–	–	–	–	–	–	–	–	3 910 600	2 048 608	13,14
Modernização do Tecido Económico	2 884 725	2 097 536	21,06	480 609	360 464	10,91	2 336 783	1 753 129	82,53	193 837	150 433	72,42	5 895 954	4 361 562	27,97
<b>Eixo III – Promover a Qualidade de Vida e a Coesão Social</b>	<b>1 368 918</b>	<b>965 975</b>	<b>9,70</b>	<b>461 350</b>	<b>346 015</b>	<b>10,47</b>	–	–	–	–	–	<b>0,00</b>	<b>1 830 268</b>	<b>1 311 990</b>	<b>8,41</b>
Ambiente e Revitalização Urbana	820 790	555 638	5,58	–	–	–	–	–	–	–	–	–	820 790	555 638	3,56
Saúde e Integração Social	548 128	410 337	4,12	461 350	346 015	10,47	–	–	–	–	–	–	1 009 478	756 352	4,85
<b>Eixo IV - Fortalecer a Base Económica Regional</b>	<b>4 078 849</b>	<b>2 935 156</b>	<b>29,48</b>	<b>308 693</b>	<b>244 601</b>	<b>7,40</b>	<b>369 245</b>	<b>276 324</b>	<b>13,01</b>	<b>43 784</b>	<b>32 945</b>	<b>15,86</b>	<b>4 800 571</b>	<b>3 489 026</b>	<b>22,37</b>
Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional	394 514	293 753	2,95	125 802	94 352	2,86	26 526	19 836	0,93	–	–	–	546 842	407 941	2,62
Norte	798 370	576 157	5,79	–	–	–	–	–	–	–	–	–	798 370	576 157	3,69
Centro	538 786	389 897	3,92	–	–	–	–	–	–	–	–	–	538 786	389 897	2,50
Lisboa e Vale do Tejo	569 480	407 190	4,09	–	–	–	–	–	–	–	–	–	569 480	407 190	2,61
Alentejo	296 731	213 477	2,14	–	–	–	–	–	–	–	–	–	296 731	213 477	1,37

(...)



(...)

(em milhares de euros)

Eixo / Programa	FEDER			FSE			FEOGA-Orientação			IFOP			Despesa Pública Acumulada		
	Despesa Pública			Despesa Pública			Despesa Pública			Despesa Pública			Total	Comunitária	%
	Total	Comunitária	%	Total	Comunitária	%	Total	Comunitária	%	Total	Comunitária	%			
Algarve	148 670	99 713	1,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	148 670	99 713	0,64
Região Autónoma dos Açores	619 312	506 622	5,09	85 643	68 012	2,06	176 964	142 528	6,71	27 352	20 594	9,91	909 271	737 756	4,73
Região Autónoma da Madeira	446 837	299 433	3,01	93 017	79 066	2,39	71 192	53 394	2,51	16 432	12 351	5,95	627 478	444 244	2,85
Apoio ao Investimento Autárquico	36 718	23 366	0,23	-	-	-	-	-	-	-	-	-	36 718	23 366	0,15
PEDIZA	229 431	125 548	1,26	4 231	3 171	0,10	94 563	60 566	2,85	-	-	-	328 225	189 285	1,21
Assistência Técnica	47 324	35 487	0,36	48 496	36 382	1,10	-	-	-	-	-	-	95 820	71 869	0,46
PRINEST	61 776	46 332	91,06	-	-	-	-	-	-	-	-	-	61 776	46 332	0,30
<b>QCQ II s/ Iniciativas Comunitárias</b>	<b>13 654 448</b>	<b>9 067 650</b>	<b>91,06</b>	<b>4 284 094</b>	<b>3 226 178</b>	<b>97,63</b>	<b>2 706 028</b>	<b>2 029 453</b>	<b>95,54</b>	<b>237 621</b>	<b>183 378</b>	<b>88,28</b>	<b>20 882 191</b>	<b>14 506 659</b>	<b>93,03</b>
Iniciativas Comunitárias	1 338 565	889 908	8,94	102 811	78 197	2,37	121 905	94 653	4,46	35 916	24 354	11,72	1 599 197	1 087 112	6,97
<b>QCA II c/ Iniciativas Comunitárias</b>	<b>14 993 013</b>	<b>9 957 558</b>	<b>100,00</b>	<b>4 386 905</b>	<b>3 304 375</b>	<b>100,00</b>	<b>2 827 933</b>	<b>2 124 106</b>	<b>100,00</b>	<b>273 537</b>	<b>207 732</b>	<b>100,00</b>	<b>22 481 388</b>	<b>15 593 771</b>	<b>100,00</b>

Fonte: DGDR – Situação a 31/12/2002.

Observa-se pelo quadro que foi executada uma despesa pública de 22.481.388 mil euros, suportada por uma comparticipação comunitária de 15.593.771 mil euros (69,36%) e, no restante, por verbas nacionais.

Uma análise da despesa pública comunitária permite aferir que as prioridades se concentraram ao nível do eixo 2 – *Reforçar os factores de competitividade da economia*, o qual absorveu a maior fatia da despesa (41,1%), seguido de longe pelo eixo 4 – *Fortalecer a base económica regional*, com 22,4%, e pelo eixo 1 – *Qualificar os recursos humanos e o emprego*, com 20,4%, tendo o eixo 3 – *Promover a qualidade de vida e a coesão social*, beneficiado da parcela mais reduzida, de apenas 8,5% da despesa.

Uma análise por PO permite concluir que o PO “Modernização do tecido económico” foi aquele que absorveu mais verbas (28,0%), seguindo-se o PO “Infra-estruturas de apoio ao desenvolvimento” (13,1%), o PO “Bases do conhecimento e da inovação” (11,3%) e o PO “Formação profissional e emprego” (9,1%), todos eles pertencentes aos eixos 1 e 2.

Cada um dos restantes programas, nos quais se incluem os programas regionais, representa um nível de despesa abaixo dos 5%.

Verifica-se ainda que às IC ficaram reservados 7% do total da despesa realizada.

### 11.3.7 – Fundo de Coesão

A criação do Fundo de Coesão, instituído pelo Regulamento (CE) n.º 1164/94, do Conselho, de 16 de Maio, foi antecedida da criação, em 1993, do Instrumento Financeiro de Coesão – Regulamento (CEE) n.º 792/93, de 30 de Março.

Muito embora no ano de 2002 tenham coexistido projectos do Fundo de Coesão I e do Fundo de Coesão II, a execução do FC I articulou-se fundamentalmente com intervenções aprovadas no segundo período de programação deste fundo.

Em termos gerais, poder-se-á mencionar que, no que respeita ao Fundo de Coesão I, em 2002, foram encerrados mais 15 processos e remetidos mais 24 relatórios finais para instrução na CE, o que significou que dos 156 projectos aprovados até 1999, transitaram para 2003, apenas 13.

Em termos acumulados, a despesa pública total executada no âmbito do Fundo de Coesão I e II, elevou-se a 4.932.207 mil euros, ascendendo a componente comunitária a 3.418.540 mil euros.

Em particular, o ano de 2002 foi responsável pela execução de uma despesa pública total de 402.334 mil euros (58.217 mil euros do FC I e 344.117 mil euros do FC II), sendo a despesa comunitária de 305.615 mil euros (43.349 mil euros do FC I e 262.266 mil euros do FC II).

### 11.3.7.1 – Fundo de Coesão I

O Fundo de Coesão I concretizou o equilíbrio adequado dos investimentos entre os sectores do ambiente e dos transportes, conforme está estabelecido no art.º 10.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1164/94, do Conselho, de 16 de Maio. O quadro seguinte apresenta a programação e a execução acumulada, repartidas por sector, em 31/12/2002:

**Quadro XI.15 – Execução do Fundo de Coesão – 1993/2002**

(em milhares de euros)

Sector	Programação	Execução	Taxa de Realização (%)
Transportes	1 440 428	1 438 537	99,9
Ambiente	1 542 887	1 492 295	96,7
Assistência Técnica	321	320	99,7
<b>Despesa Comunitária</b>	<b>2 983 636</b>	<b>2 931 152</b>	<b>98,2</b>
<b>Despesa Global</b>	<b>4 355 008</b>	<b>4 289 905</b>	<b>98,5</b>

Fonte: DGDR (Fundo de Coesão – Relatórios de 2001 e 2002).

Assim, verifica-se pela observação do quadro que:

- ◆ O sector dos Transportes representou 50% do valor executado no período de referência, repartido pelas áreas de rodovias, ponte Vasco da Gama, ferrovias, aeroportos e portos.
- ◆ Os projectos executados tiveram um apoio comunitário no valor total de 1.438.537 mil euros (o que representa uma taxa de co-financiamento de 60,7%) e atingiram uma taxa de realização comunitária de 99,9%, salientando-se que todos os projectos neste sector se encontram concluídos;
- ◆ O sector do Ambiente executou 50% do investimento comunitário, nomeadamente nas áreas de saneamento de águas residuais, tratamento de resíduos sólidos urbanos, abastecimento de água e outros.
- ◆ A execução comunitária neste sector ascendeu a 1.492.295 mil euros, o que corresponde a uma taxa de co-financiamento de 77,7% e a uma taxa de realização de 96,7%;
- ◆ A Assistência Técnica teve uma representação irrelevante na despesa comunitária e apresentava uma execução comunitária de 320 mil euros, o que significa, praticamente, a realização máxima.





### 11.3.7.2 – Fundo de Coesão II

No âmbito do Fundo de Coesão II, durante o ano de 2002 foram instruídos mais 15 processos de candidaturas e a despesa executada em projectos atingiu cerca de 642 milhões de euros.

Era a seguinte a programação e execução do Fundo de Coesão II:

**Quadro XI.16 – Realização do Fundo de Coesão – 2000/2002**

(em milhares de euros)

Sector	Programação	Execução	Taxa de Realização (%)
Transportes	925 340	301 839	32,62
Ambiente	584 518	185 111	31,67
Assistência Técnica	2 153	438	20,34
<b>Despesa Comunitária</b>	<b>1 512 011</b>	<b>487 388</b>	<b>32,23</b>
<b>Despesa Global</b>	<b>2 041 193</b>	<b>642 302</b>	<b>31,47</b>

Fonte: DGDR – Relatório de 2002 do Fundo de Coesão.

Assim, tendo em conta o plano financeiro das decisões:

- ◆ No período de 2000/2002, os projectos aprovados executaram uma despesa total de 642 302 mil euros, com uma comparticipação comunitária de 487.388 mil euros (75%), o que corresponde a uma taxa de realização comunitária de 32,2%;
- ◆ Em termos de peso relativo, o sector dos Transportes continua a ser o mais representativo (62% da despesa comunitária executada), representando o Ambiente apenas 40%;
- ◆ As taxas de realização comunitária obtidas são idênticas nos sectores dos transportes e do ambiente, de 32,6% e 31,7%, respectivamente.

Tendo em conta a previsão actualizada, a taxa global de execução comunitária do Fundo de Coesão II, no período 2000/2002, foi de 72%, atingindo 89% no sector dos transportes e 56% no do ambiente.

### 11.3.8 – FEOGA-Garantia

O FEOGA-Garantia contempla um conjunto de ajudas no âmbito das OCM representativas da PAC, cuja repartição em 2002 se apresenta no quadro seguinte:

**Quadro XI.17 – Ajudas no âmbito do FEOGA-Garantia – 2002**

(em milhares de euros)

<b>Organização Comum de Mercado</b>	<b>2002</b>	<b>%</b>
Culturas Arvenses	181 920	24,55
Açúcar	20 634	2,78
Azeite	32 745	4,42
Forragens secas e Prod. Hort. Secos	93	0,01
Frutas e Produtos Hortícolas	44 689	6,03
Produtos do Sector Vitivinícola	52 812	7,13
Tabaco	16 915	2,28
Outros Sectores ou Produtos Vegetais	5 536	0,75
Leite e Produtos Lácteos	1 627	0,22
Carne de Bovino	123 363	16,64
Carnes de Ovino e Caprino	47 914	6,46
Carne de Suíno, Ovos e Aves de Capoeira	1 987	0,27
Fundo Europeu de Garantia para a Pesca	1 924	0,26
Restituições Mercadorias Resultantes TPA	2 759	0,37
Programas Alimentares	3 889	0,52
Programas Favor Regiões Ultraperif.	38 519	5,20
Ações de Promoção	136	0,02
Desenvolvimento Rural	163 688	22,09
<b>Total</b>	<b>741 150</b>	<b>100,00</b>

Fonte: INGA.

A despesa executada em 2002, como pode observar-se pelo mapa, correspondeu a ajudas que atingiram 741.150 mil euros. A distribuição das ajudas pelas diferentes OCM permite pôr em relevo as concedidas às culturas arvenses (24,55%), ao desenvolvimento rural (22,09%) e à carne de bovino (16,64%) que, em conjunto, continuaram a constituir, em 2002, mais de metade do seu total.

**11.3.9 – Cooperação com o controlo externo comunitário (TCE)**

Em conformidade com as disposições do art.º 248.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, o Tribunal de Contas Europeu realizou em Portugal, durante o ano de 2003, dezasseis missões de auditoria, das quais nove no âmbito da Declaração de Fiabilidade das Contas (DAS) da União Europeia relativas ao exercício de 2002.

Atento o disposto naquele preceito, em cumprimento do princípio da cooperação entre as Instituições Superiores de Controlo (ISC) dos Estados-Membros e o Tribunal de Contas Europeu e no âmbito da sua própria competência material, nos termos da al. h) do n.º 1 do art.º 5.º da LOPTC, o Tribunal de Contas Português acompanhou as referidas missões, que abrangeram vários projectos, acções e medidas, dos quais se passam a enunciar, por fundos/instrumentos financeiros, os relativos ao exercício de 2002:

- ◆ Projectos auditados no âmbito do FEDER:
  - ◇ Programa de Iniciativa Comunitária INTERREG III
    - ◆ Comissão de Coordenação da Região do Alentejo (Programa 4 “Alentejo-Centro-Extremadura”)



- ◆ Projectos auditados no âmbito do Fundo Social Europeu:
  - ◇ Programa Operacional Regional de Lisboa e Vale do Tejo
    - ◆ Medidas Desconcentradas “Emprego, Formação e Desenvolvimento Social”
      - IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional de Lisboa
  - ◇ Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal (PRODEP III)
    - ◆ Análise da problemática do abandono escolar, nos seguintes estabelecimentos de ensino:
      - Escola Secundária Marquês de Pombal;
      - Escola Secundária D. José I (Musgueira);
      - Escola Secundária Stuart Carvalhais – Massamá;
      - Escola Secundária de Linda-a-Velha;
      - Escola Profissional de Santo Tirso, Soc. Unipessoal, Lda;
      - Escola Municipal de Educação e Cultura de Barcelos, E.M.;
      - Província Portuguesa da Companhia de Jesus – Porto;
      - Escola Secundária Anselmo de Andrade – Almada.
  
- ◆ Projectos auditados no âmbito do Fundo de Coesão:
  - ◇ Sistema multimunicipal da margem esquerda do Tejo (Resíduos sólidos urbanos)
    - ◆ EGF – Empresa Geral de Fomento, S.A.;
    - ◆ Limarsul – Associação de Municípios para os resíduos sólidos – Moita;
    - ◆ Amarsul – Valorização e tratamento de resíduos sólidos – Palmela.
  
- ◆ Projectos auditados no âmbito das “Políticas Internas Comunitárias, incluindo a Investigação Tecnológica”:
  - ◇ Estudo do Aeroporto de Faro no âmbito das redes transeuropeias de infra estruturas de transportes
    - ◆ ANA – Aeroportos e Navegação Aérea, E.P.
  - ◇ Programa DAPHNE (2000-2003) – que apoia medidas preventivas de combate à violência exercida contra as crianças, os adolescentes e as mulheres
    - ◆ Associação Fernão Mendes Pinto – Montemor-o-Velho.
  
- ◆ Medidas auditadas no âmbito dos Recursos Próprios Comunitários:
  - ◇ Controlo no âmbito do art.º 7.º do Regulamento (CEE, EURATOM) n.º 1553/89 do Conselho, de 29 de Maio, relativas a correcções e compensações respeitantes ao IVA
    - ◆ Direcção de Serviços de Cobrança do Imposto sobre o IVA – Lisboa
  - ◇ Sistema de controlo aplicado pelas autoridades aduaneiras relativo à chegada, armazenagem e desalfandegamento de carga nos portos de pesca

- ◆ Alfândega de Alcântara – Lisboa;
- ◆ Alfândega de Leixões.
  
- ◆ Programa Operacional da Agricultura e Desenvolvimento Rural do FEOGA-Orientação:
  - ◇ Medidas florestais e florestação co-financiadas, no âmbito dos seguintes beneficiários:
    - Jerónimo Portugal Trigueiros de Aragão – Agrupamento de Produtores Florestais Couto Pissarra – Idanha-a-Nova;
    - Joaquim Graça Ferreira e Filhos, Lda – Pombal;
    - João Fernandes Antunes – Idanha-a-Nova;
    - Junta de Freguesia de Pessegueiro do Vouga – Sever do Vouga;
    - Junta de Freguesia de Romãs – Satão;
    - Maria Luísa Calheiros Abreu Madeira – Canas de Senhorim;
    - Associação Florestal do Concelho de Góis – Góis;
    - Sociedade Agrícola de Mortágua – Mortágua.
  
- ◆ Medidas e sistemas auditados no âmbito do FEOGA-Garantia:
  - ◇ Ajuda Especial aos Produtores Portugueses de Cereais (co-financiada);
  - ◇ Ajuda aos pequenos Produtores de Cereais (Base Milho);
  - ◇ Ajuda destinada à indústria de transformação de tomate;
  - ◇ Prémios por ovelha e por cabra;
  - ◇ Florestação e medidas florestais co-financiadas pelo FEOGA-Garantia (RURIS – florestação e terras agrícolas);
  - ◇ SIGC – Sistema Integrado de Gestão e de Controlo (ajudas “superfície” e prémios “animais”);
  - ◇ Avaliação dos controlos *a posteriori* executados no âmbito do Regulamento (CEE) n.º 4045/89, do Conselho, de 21 de Dezembro.

## **11.4 –Desenvolvimento e gestão do acesso a bases de dados da DGT, DGDR e IGFSE relativas ao Fundo Comunitário – FSE**

### **11.4.1 –Enquadramento**

Esta acção foi orientada para o conhecimento e análise do Sistema Integrado de Informação do FSE (SIIFSE) e para a consequente criação, na DGTC, das condições adequadas à existência de informação atinente ao Fundo Comunitário – FSE.



Neste âmbito, foi analisado o SIIFSE e efectuada uma reflexão crítica sobre as suas potencialidades, pontos fortes e fracos, estabilidade e nível de implementação, bem como a opção do acesso e a oportunidade e fiabilidade da informação.

O SIIFSE apresenta as seguintes características relevantes:

- ◆ É orientado para o público e permite uma completa integração e descentralização de informação: O Promotor introduz, altera e consulta os dados; as Autoridades de Gestão introduzem os pareceres e as decisões e registam as acções de controlo de 1.º nível; a Autoridade de Pagamento regista as acções de controlo de 2.º nível e processa os pagamentos. Este sistema proporciona a existência de informação apropriada a nível dos coordenadores, dos gestores e do IGFSE;
- ◆ Utiliza uma arquitectura *Net-centric*, com acesso universal através da *Internet*;
- ◆ Fomenta que o fluxo de informação seja assegurado por *interfaces electrónicas*, o que contribui para a diminuição da utilização de suporte de papel e reduz o tempo de comunicação entre os intervenientes;
- ◆ Inclui um sistema de apoio à decisão que permite a organização da informação atinente aos indicadores (físicos e financeiros) e à execução do projecto, bem como a elaboração periódica e oportuna de relatórios;
- ◆ Tem uma abrangência funcional, integrando todo o processo administrativo, de gestão e de controlo dos projectos;
- ◆ No registo de informação, as validações do sistema demonstraram-se eficientes, contribuindo para a redução de erros e a maior fiabilidade da informação residente;
- ◆ Contribui para a racionalização e uniformização dos processos.

Para uma utilização eficiente do SIIFSE, considerando a complexidade deste sistema e as características díspares dos vários intervenientes, é necessária uma filosofia institucional que advogue a rapidez de decisão e comunicação, responsabilize os diferentes utilizadores e permita a eliminação dos documentos em suporte de papel. Também, para proporcionar o sucesso do desenvolvimento e implementação do módulo gestor, as Autoridades de Gestão devem proceder à prévia racionalização e simplificação dos circuitos processuais e ao permanente contacto com os técnicos que efectuem as tarefas apropriadas ao desenvolvimento do sistema, no sentido de que, após identificados os problemas surgidos, estes sejam correcta e atempadamente solucionados.

Não tendo sido recuperada toda a informação atinente à execução do FSE, não era possível efectuar a gestão e o acompanhamento da globalidade deste fundo através do SIIFSE. Também a não integração deste sistema de informação com o SIFEC inviabilizava a gestão, acompanhamento e coordenação do QCA III – componente FSE, através deste sistema.

A morosa implementação do SIIFSE potenciou o atraso na recuperação da informação histórica.

De momento, o TC tem apenas acesso ao módulo central do sistema operacional do SIIFSE, mas logo que reunidas as condições para o funcionamento do SAD, será disponibilizado pelo IGFSE um utilizador, à semelhança do que já ocorre para o sistema operacional.

### 11.4.2 – Caracterização do SIIFSE

O Sistema Integrado de Informação do Fundo Social Europeu (SIIFSE) surgiu da necessidade de disponibilizar às Autoridades de Gestão e ao IGFSE uma solução que permita apoiar a gestão, o acompanhamento e a avaliação da execução das intervenções operacionais e dos respectivos projectos enquadrados no âmbito do FSE. Assim, o SIIFSE tem como objectivo facilitar e desenvolver meios que permitam maior rigor na execução, acompanhamento, controlo e avaliação do FSE – QCA III, assegurando a disponibilização atempada de informação relevante, nomeadamente, em matéria de indicadores físicos e financeiros, aos decisores com responsabilidades na gestão e coordenação do FSE.

O SIIFSE foi concebido e desenvolvido segundo as necessidades do IGFSE, mas também para responder às exigências de gestão e informação inerentes às autoridades de gestão, às entidades titulares e outras, sendo assim composto por uma arquitectura aplicacional com vários componentes.

### 11.4.3 – Arquitectura aplicacional

O SIIFSE foi desenvolvido em tecnologia *world wide web* e utiliza a Internet como meio de comunicação, o que permite o acesso via “*browser*”; caracteriza-se por uma arquitectura modular, aberta e escalável e tem a possibilidade de desenvolver novas funcionalidades consoante as necessidades que entretanto venham a ocorrer, bem como, a disponibilidade para as implementar.

Este sistema de informação é constituído por um sistema operacional e por um sistema de apoio à decisão.

O sistema operacional inclui o módulo central que operacionaliza a gestão, o acompanhamento e a coordenação da execução do FSE, por parte do IGFSE, também responsável pela transmissão da informação à Comissão de Gestão do QCA III e à Comissão Europeia, e o módulo gestor (versão base) que inclui um conjunto de procedimentos e necessidades de gestão comuns a todos os gestores das IO permitindo também uma customização às diferentes especificidades de cada realidade.

O sistema de apoio à decisão (SAD) baseia-se numa filosofia *datawarehouse*, com actualização diária, efectuada pela reposição da base de dados de produção. Assim, este SAD caracteriza-se por incluir uma base de dados histórica com informação integrada e ferramentas específicas para a produção e exploração de indicadores físicos e financeiros, indispensáveis à análise, e monitorização e decisão dos vários agentes envolvidos na gestão do FSE. As funcionalidades disponíveis para cada utilizador são definidas pelo sistema em função do perfil que lhe foi atribuído.

### 11.4.4 – Arquitectura física

A solução definida baseia-se numa opção centralizada das aplicações e dos dados (SGBD) do tipo *Net-centric*, com a vantagem da simplificação da sua gestão e da redução de custos.

As componentes centrais do SIIFSE estão localizadas física e funcionalmente no IGFSE. A arquitectura tecnológica do sistema pode considerar-se versátil, modular, escalável, aberta e de acordo com os *standards* de mercado. A utilização de *standards* pode facilitar a integração de diferentes produtos, bem como proteger a evolução tecnológica das soluções.



O SIIFSE é constituído por vários ambientes: testes, formação, pré-produção (*staging*) e produção. O ambiente pré-produção só é acedido através da *Intranet* do IGFSE; todos os outros podem também ser acedidos através da *Internet*.

Como o próprio nome indica, o ambiente de teste é vocacionado para testar novas implementações ou versões e efectuar a validação, bem como a aceitação pelos clientes. O seu funcionamento deve ser garantido durante o horário de trabalho do IGFSE.

O ambiente de formação é orientado para a realização da formação e demonstrações a utilizadores e o seu funcionamento deve ser garantido durante vinte e quatro horas por dia, sete dias por semana. Este ambiente disponibiliza aos utilizadores do IGFSE um sistema operacional de formação, o qual permite minorar eventuais dificuldades que ocorram durante a utilização do SIIFSE.

O ambiente de pré-produção destina-se à elaboração de testes pela equipa de exploração da *Accenture* e de ambiente de consulta para o IGFSE. O seu funcionamento deverá ser assegurado durante o horário de trabalho do IGFSE. A equipa de operação da *Accenture* era responsável por assegurar a réplica dos dados de produção e o seu correcto funcionamento.

O ambiente de produção é fulcral em virtude de nele se desenvolver todo o trabalho dos utilizadores. O seu funcionamento tem que ser assegurado durante vinte e quatro horas por dia, sete dias por semana, e terá que garantir, permanentemente, a possibilidade de recuperação de dados perdidos ou corrompidos.

### 11.4.5 – Interfaces

O SIIFSE promove a comunicação com as entidades externas (Autoridades de Gestão, CE, entidades titulares, etc.) através de interfaces electrónicas. A utilização de *standards* de mercado com *interface* através da *Internet* facilita os acessos, a incorporação de dados dos gestores não integrados, bem como de outras entidades externas, e a exportação de informação, nomeadamente, para o sistema de apoio à decisão, para a Comissão Europeia e para a Comissão de Gestão do QCA III.

## 11.5 – Sistemas de gestão do Eixo Prioritário 3 dos PO Regionais do Norte e do Centro

### 11.5.1 – Enquadramento

As auditorias realizadas tiveram como objectivo a análise dos sistemas de gestão, de informação e de controlo instituídos no âmbito do Eixo 3 “Intervenções da Administração Central Regionalmente Desconcentradas” do PO Norte e do PO Centro e o seu enquadramento legal, comunitário e nacional.

O Eixo 3, constituído por 19 Medidas, é um dos Eixos prioritários do PO Norte e do PO Centro aprovados, respectivamente, pelas Decisões da Comissão C (2000) 1779 e C (2000) 1775, de 28 de Julho de 2000.

É constituído por medidas que traduzem linhas de intervenção essencialmente de carácter sectorial, procurando responder às especificidades regionais, actuando complementarmente às respectivas intervenções de âmbito nacional e prosseguindo objectivos que correspondem aos objectivos globais de cada um dos PO Regionais.

No âmbito do Eixo 3 destes PO prevê-se uma despesa pública de 4.536.393,2 mil euros, co-financiada através do FEDER, do FSE, do FEOGA-O e do IFOP, em 2.664.747,5 mil euros, o que corresponde a uma taxa de co-financiamento comunitário de 58,7%. Prevê-se ainda um investimento privado de 451.843,3 mil euros, o que perfaz um investimento total associado a este Eixo de 4.988.236,5 mil euros.

Em termos de despesa pública, o Eixo 3 destes PO representa cerca de 14,8% da prevista no âmbito do QCA III.

### 11.5.2 – Sistema de informação

Os Sistemas de Informação (SIFEC (FEDER), SIIFSE (FSE), SIADRU (FEOGA-O) e SI2P (IFOP)) encontravam-se ainda numa fase de desenvolvimento, em especial o SIADRU e o SI2P, o que não permitiu uma visão global da informação e conhecimento dos Programas e dificultou, de certo modo, a eficácia e desempenho destas auditorias.

Relativamente ao PO Norte, o Gestor desenvolveu um Sistema de Informação (SIGNO), a partir de uma reconversão do SIDReg, em que regista os dados relativos aos projectos (com excepção da Medida 3.11 “Agricultura e Desenvolvimento Rural”) que posteriormente são transportados para o SIFEC.

Quanto ao PO Centro, o Gestor foi aguardando pela respectiva operacionalização dos Sistemas (na expectativa da sua disponibilização a curto prazo) e foi utilizando uma metodologia para a sua própria gestão, com base em folhas *Excel e Access*, e um Sistema de Informação de Contingência para as Medidas FEOGA-O e IFOP.

### 11.5.3 – Aspectos financeiros

#### 11.5.3.1 – Certificação de despesa à Comissão Europeia

Neste âmbito, procedeu-se à análise de eventuais perdas por força do disposto no n.º 2 do art.º 32.º (doravante “*regra dos 18 meses*”) e do n.º 2 do art.º 31.º (doravante “*regra n+2*”) do Regulamento (CE) n.º 1260/99, do Conselho, de 21 de Junho.

Para a aferição do grau de cumprimento da “*regra n+2*” foi utilizado o indicador Taxa de Absorção – quociente entre o montante da despesa do fundo certificada (objecto de pedido de pagamento a 31 de Dezembro de 2002) e a meta estabelecida.

Relativamente ao IFOP, não foi efectuada a análise do cumprimento da “*regra n+2*”, em virtude das autorizações relativas aos anos de 2000, 2001 e 2002 expirarem a 31 de Dezembro de 2004.

#### 11.5.3.1.1 – “Regra dos 18 meses”

A meta relativa à “*regra dos 18 meses*” foi atingida no que respeita a todos os Fundos estruturais, em todos os PO, não tendo, portanto, sido reembolsada qualquer verba.





## 11.5.3.1.2 – “Regra n+2”

### 11.5.3.1.2.1 – Análise global

Até 31 de Dezembro de 2002, no âmbito destes dois PO, foi certificada despesa pelas Autoridades de Pagamento à Comissão Europeia nos montantes de 1.417.723,9 mil euros (DGDR – FEDER), 226.209,6 (IGFSE – FSE), 74.997,0 mil euros (IFADAP – FEOGA-O) e 482,2 mil euros (IFADAP – IFOP), a que corresponderam pedidos de pagamentos intermédios de 883.529,6, 124.094,9, 37.449,1 e 361,7 mil euros, respectivamente.

O montante global da despesa certificada foi de 1.719.412,7 mil euros, a que corresponderam pedidos de pagamento no valor de 1.045.435,3 mil euros.

O total de pedidos de pagamentos intermédios, no que respeita aos Fundos estruturais que financiam estes PO, ultrapassou a meta relativa à “regra n+2”.

O volume de pedidos de pagamentos efectuados à Comissão Europeia de verbas FEDER, FSE e FEOGA-O foi além da meta estabelecida para o ano de 2002, no que respeita à “regra n+2”, com relevo para o FSE e FEDER, que apresentaram uma taxa de absorção global de 298,4% e 263%, respectivamente, tendo essa mesma taxa sido de 134,1% no FEOGA-O.

### 11.5.3.1.2.2 – Eixo 3 – FEDER

Até 31 de Dezembro de 2002, no âmbito do Eixo 3 destes PO, a DGDR (Autoridade de Pagamento FEDER) tinha certificado à Comissão Europeia despesa no montante de 664.986,6 mil euros, a que corresponderam pedidos de pagamento no valor de 351.271,6 mil euros.

O Eixo 3 apresentou, no PO Norte e no PO Centro, relativamente à “regra n+2” para 2002, uma taxa de absorção de 193,7% e 196,9%, respectivamente.

Apesar da boa “performance” do Eixo 3, constatou-se que, em cada um destes dois PO, houve 4 Medidas que ficaram aquém da meta para 2002.

Destaca-se também que, em ambos os PO, na Medida 3.6 “Sociedade de Informação”, embora não houvesse problemas face à meta relativa à “regra n+2”, toda a despesa certificada no seu âmbito foi relativa à Acção “Estado Aberto”, nada tendo sido certificado relativamente à Acção “Portugal Digital”. Verifica-se ainda que, a 31 de Outubro de 2003, ainda não tinham sido comprometidas quaisquer verbas no âmbito desta Acção.

Estes factos são críticos, dado que o compromisso de verbas e a consequente execução, no que respeita à Medida 3.7 “Formação para a Sociedade de Informação”, financiada pelo FSE, depende da aprovação e execução de projectos no âmbito dessa Acção.

#### 11.5.3.1.2.3 – Eixo 3 – FSE

Até 31 de Dezembro de 2002, no âmbito do Eixo 3 destes PO, o IGFSE (Autoridade de Pagamento FSE) tinha certificado à Comissão Europeia despesa no montante de 222.788,9 mil euros, a que corresponderam pedidos de pagamento de verbas FSE no valor de 121.570,5 mil euros.

A boa “performance” do Eixo 3 compensou o baixo nível de absorção nos outros Eixos, contribuindo, assim, para evitar perdas de verbas no âmbito destes PO.

Apesar desta boa “performance”, constatou-se que, em ambos os PO, a Medida 3.7 “Sociedade da Informação” teve uma taxa de absorção de 0%. No PO Norte, também a Medida 3.18 “Assistência Técnica” (50,6%) ficou abaixo da meta estabelecida para 2002.

A situação da Medida 3.7 “Sociedade de Informação” é especialmente preocupante dado que, a 31 de Outubro 2003, ainda não tinha sido aprovado nenhum projecto em nenhum dos PO.

O compromisso e a execução de verbas nesta Medida dependem da aprovação e execução de projectos no âmbito da Acção “Portugal Digital” das Medidas 3.6 “Sociedade da Informação” (FEDER), não tendo, até 31 de Outubro de 2003, sido comprometidas quaisquer verbas nessa Acção.

#### 11.5.3.1.2.4 – Eixo 3 – FEOGA-O

Até 31 de Dezembro de 2002, no âmbito do Eixo 3 destes PO, o IFADAP (Autoridade de Pagamento FEOGA-O) tinha certificado à Comissão Europeia despesa no montante de 71.976,1 mil euros, a que corresponderam pedidos de pagamento à Comissão Europeia no valor de 36.354,5 mil euros, o que representa uma taxa de absorção de 139,8%.

Em ambos os PO, as Medidas “Agricultura e Desenvolvimento Rural” ultrapassaram a meta para 2002 relativa à “regra  $n+2$ ”, tendo as Medidas de “Assistência Técnica” ficado ligeiramente aquém desta meta.

#### 11.5.3.2 – Aprovações/Execução financeira

Na abordagem destes aspectos financeiros foram utilizados dois indicadores:

- ◆ A taxa de compromisso – quociente entre o aprovado e o programado;
- ◆ A taxa de execução – quociente entre o executado e o aprovado.

A informação financeira reporta a 31 de Dezembro de 2002. Considerou-se despesa executada a validade pelo Gestor às Autoridades de Pagamento.

Em termos de despesa pública, até 31 de Dezembro de 2002, tinham sido comprometidas, no âmbito do PO Norte e do PO Centro, verbas no montante de 2.675.258 mil euros, a que corresponde um investimento total de 2.757.701,7 mil euros e comunitário de 1.398.402,7 mil euros.

A taxa de compromisso, em termos de despesa pública, foi de 59%.



A despesa pública validada pelos Gestores às Autoridades de Pagamento, no âmbito destes PO, foi de 1.082.338,7 mil euros, o que equivale a uma taxa de execução de 40,5%.

Em termos de despesa pública, o FEDER, o FSE, o IFOP e o FEOGA-O apresentavam taxas de compromissos, face ao total programado para 2000-2006, de 65,1%, 50,8%, 45,5% e 37,8%, respectivamente.

Em termos de uma boa “performance”, no que respeita ao compromisso de verbas, salientam-se, no âmbito de cada PO, as Medidas seguintes, com taxas de compromisso acima dos 60%:

◆ PO Norte

- ◇ Medidas FEDER – 3.1 “Infra-Estruturas de Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário” (77,4%), 3.9 “Cultura” (97,8%), 3.10 “Desporto” (67,8%), 3.12 “Pescas: Infra-Estruturas de Portos” (100,3 %), 3.15 “Acessibilidades e Transportes” (89,9 %) e 3.16 “Ambiente” (73,6%);
- ◇ Medidas FEOGA-O – 3.17 “Assistência Técnica” (76,1%).

◆ PO Centro

- ◇ Medidas FEDER – 3.10 “Desporto: Desenvolvimento de Equipamentos Desportivos” (111,9%), 3.15 “Pescas: Infra-Estruturas de Portos” (78,9 %), 3.1 “Educação: Infra-Estruturas da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário” (68 %) e 3.11 “Economia” (65,7 %).
- ◇ Medidas FSE – 3.3 “Promoção da Empregabilidade e do Emprego ao Nível Local” (61,7 %).

Em termos de má prestação, no que respeita a aprovações, destacam-se, no âmbito de cada PO, as seguintes Medidas:

◆ PO Norte

- ◇ Medidas FEDER – 3.4 “Apoio ao Investimento no Desenvolvimento Local” (0%), 3.5 “Ciência, Tecnologia e Inovação” (13,6 %) e 3.6 “Sociedade de Informação” (17,7%);
- ◇ Medidas FSE – 3.7 “Formação para a Sociedade de Informação” (0 %).

Numa análise relativa a 31 de Outubro de 2003, no que concerne a estas 4 Medidas do PO Norte, verificou-se o seguinte:

- ◇ Que as Medidas 3.5 “Ciência, Tecnologia e Inovação” (FEDER) e 3.7 “Formação para a Sociedade de Informação” (FSE) apresentavam as mesmas taxas de compromisso, 13,6% e 0%, respectivamente, não tendo, portanto, sido aprovados quaisquer projectos de 31 de Dezembro de 2002 a 31 de Outubro de 2003;
- ◇ No que respeita às restantes duas Medidas, 3.4 “Apoio ao Investimento no Desenvolvimento Local” (FEDER) e 3.6 “Sociedade de Informação” (FEDER), observou-se uma evolução positiva, com relevo para a primeira, apresentando as mesmas taxas de compromisso de 60,4% e 33,5%, respectivamente.

◆ PO Centro

- ◇ Medidas FEDER – 3.4 “Apoio ao Investimento no Desenvolvimento Local” (0%), 3.5 “Ciência, Tecnologia e Inovação” (5.5%) e 3.6 “Sociedade da Informação” (9,7%);
- ◇ Medidas FSE – 3.7 “Sociedade da Informação” (0%).

Numa análise referente a 31 de Outubro de 2003, no que concerne a estas 4 Medidas do PO Centro, verificou-se o seguinte:

- ◇ As Medidas 3.5 “Ciência, Tecnologia e Inovação” (FEDER) e 3.7 “Sociedade da Informação” (FSE) apresentavam as mesmas taxas de compromisso, 5,5% e 0%, respectivamente, não tendo portanto sido aprovados quaisquer projectos de 31 de Dezembro de 2002 a 31 de Outubro de 2003;
- ◇ No que respeita às restantes duas Medidas 3.4 “Apoio ao Investimento no Desenvolvimento Local” (FEDER) e 3.6 “Sociedade de Informação” (FEDER), observou-se uma evolução positiva, apresentando as mesmas taxas de compromisso de 11,1% e 24,3%, respectivamente.

Tendo em atenção as baixas taxas de compromisso, em ambos os PO, à data referida, no que concerne às Medidas 3.5 “Ciência, Tecnologia e Inovação” (FEDER) e 3.7 “Sociedade da Informação” (FSE), considera-se indispensável que seja estudada e avaliada a capacidade de comprometer e executar as verbas afectas a estas Medidas, a fim de que, em caso de necessidade, se proceda atempadamente às suas reprogramações, evitando-se perdas de verbas.

#### **11.5.4 – Eficácia da decisão de candidaturas**

Considerando que um dos indicadores de eficiência do sistema de gestão é o tempo dispendido na apreciação/aprovação/homologação dos projectos, analisou-se este parâmetro relativamente às candidaturas aprovadas no âmbito destes Programas, não se tendo, porém, considerado os prazos referentes aos pedidos de esclarecimentos adicionais junto das entidades promotoras que, nestes casos, permitem ultrapassar os prazos previstos nos Regulamentos das Medidas.

No que respeita ao FEOGA-O (PO Norte e PO Centro), os dados obtidos não tornaram possível a análise do tempo decorrido entre as datas de recepção das candidaturas e as respectivas aprovações.

##### **11.5.4.1 – Candidaturas das medidas FSE**

Em todas as Medidas destes PO Regionais, o tempo médio decorrido entre a recepção das candidaturas e as respectivas aprovações ultrapassaram os prazos estipulados nos Regulamentos Específicos e Regulamento Interno de Unidade de Gestão (PO Centro).



#### 11.5.4.2 – Candidaturas das medidas FEDER

Algumas das Medidas do PO Norte e PO Centro ou não apresentam regulamentação específica (com referência aos prazos máximos de aprovação) ou não estipulam um prazo máximo para aprovação/homologação, pelo que não foi possível averiguar da conformidade dos tempos médios decorridos entre a recepção das candidaturas nos Coordenadores e a sua aprovação. O Regulamento Interno da Unidade de Gestão do PO Norte também não fixa, para o efeito, prazo, nomeadamente, para as Medidas 3.5, 3.8, 3.9, 3.10, 3.14, 3.15 e 3.16.

Para cada um dos Programas verificou-se o seguinte:

- ◆ PO Norte – Programa Operacional Regional do Norte
  - ◇ Para a Medida 3.1 “Infra-Estruturas da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário”, apurou-se que o tempo médio decorrido entre a recepção das candidaturas e as respectivas aprovações foi superior ao exigido relativamente a 90 projectos e que nos restantes (163) o prazo estipulado no referido Regulamento foi cumprido;
  - ◇ A Medida 3.5, com um projecto aprovado, apresentou um tempo médio entre a aprovação da candidatura e a respectiva homologação de 24 dias;
  - ◇ Na Medida 3.6 “Sociedade de Informação” e na Medida 3.12 “Pescas”, apurou-se que o tempo médio decorrido entre a recepção da candidatura e a homologação foi superior ao exigido nos Regulamentos Específicos.
- ◆ PO Centro – Programa Operacional Regional do Centro
  - ◇ Das 297 candidaturas aprovadas nas Medidas financiadas pelo FEDER, só as Medidas 3.5, 3.8, 3.9 e 3.17<sup>1</sup> apresentavam prazos das candidaturas conformes com o estipulado legalmente no Regulamento Interno da Unidade de Gestão.

#### 11.5.4.3 – Candidaturas das medidas IFOP

A Medida IFOP, quer no PO Norte quer no PO Centro, apresentou um tempo médio decorrido entre a recepção das candidaturas e as respectivas aprovações superior ao estipulado no Regulamento Específico.

#### 11.5.5 – Eficácia da decisão dos pagamentos

A informação disponibilizada pelo Gestor do PO Norte não continha todos os elementos necessários para a verificação da conformidade dos tempos decorridos, relativamente às datas dos pedidos de pagamento pelos beneficiários nos Coordenadores e as datas de transferências pelo Gestor, pelo que não foi possível verificar tal conformidade.

<sup>1</sup> Estas 4 Medidas são das que não apresentam regulamentação específica, pelo que se aplicou o Regulamento Interno da Unidade de Gestão, que estipula, no n.º 6 do art.º 8.º, 30 dias úteis como prazo entre a recepção das candidaturas nos Coordenadores e a sua aprovação.

No que diz respeito ao PO Centro, verificou-se que, em todas as Medidas FSE e FEDER, o tempo médio decorrido entre os pedidos de pagamento e as respectivas transferências, ultrapassou sempre os prazos previstos em Regulamentação Específica ou em Regulamento Interno de Unidade de Gestão.

### 11.5.6 – Controlo

O enquadramento legal do sistema de controlo, no âmbito do QCA III, processou-se de forma tardia. Esta situação deveu-se a causas exteriores a Portugal, designadamente, ao facto de somente em 3 de Março de 2001 ter sido publicado o Regulamento (CE) n.º 438/01, que estabeleceu as regras de controlo das intervenções operacionais no quadro dos Fundos estruturais.

#### 11.5.6.1 – Acções de controlo

O quadro seguinte mostra, ao nível dos PO/Fundos estruturais, o peso percentual da despesa controlada face à certificada pelas autoridades de pagamento, até 31 de Dezembro de 2002.

**Quadro XI.18 – Despesa controlada no âmbito do PO Norte e do PO Centro**

(em milhares de euros)

Fundos Estruturais/Medidas	Despesa certificada	Despesa controlada		Projectos controlados	Desvio relativamente aos 5%
		Montante	%		
<b>PO Norte</b>					
FEDER	223 943,3	43 212,3	19,3	19	14,3
FSE	80 474,9	5 634,0	7,0	27	2,0
FEOGA-O	15 143,9	6 146,5	40,6	20	35,6
IFOP	349,7	4,9	1,4	1	3,6
Sub Total	319 911,8	54 997,7	17,2	67	12,2
<b>PO Centro</b>					
FEDER	222 116,5	19 604,5	8,8	14	3,8
FSE	76 093,2	3 850,8	5,1	28	0,1
FEOGA-O	44 972,1	2492	5,5	53	0,5
IFOP	16	4,2	26,3	1	21,3
Sub Total	343 197,8	25 951,5	7,6	96	2,6
<b>Total</b>	<b>663 109,6</b>	<b>80 949,2</b>	<b>12,2</b>	<b>163</b>	<b>7,2</b>

Numa análise por Fundos estruturais, verifica-se que, em ambos os PO, todos os montantes da despesa controlada ultrapassam os 5 %, com excepção do IFOP, no respeitante ao PO Norte.

Em termos de Medidas, constata-se que, em cada um dos PO, somente em 5 das que tinham despesa certificada a 31 de Dezembro de 2002 a despesa controlada ficou aquém dos 5%. Todavia, relativamente a 4 e 3 dessas Medidas, do PO Norte e do PO Centro, respectivamente, não tinha sido efectuado qualquer controlo.



## **11.6 – Componente 1 do Programa Polis – Operações integradas de requalificação urbana e valorização ambiental**

### **11.6.1 – Enquadramento**

A auditoria foi dedicada a uma abordagem global da Componente 1 do Programa Polis, visando a análise dos modelos adoptados para a gestão e financiamento das intervenções e a apresentação de um ponto de situação sobre o respectivo conjunto. Também se entendeu oportuno realizar as verificações relativas à coordenação nacional do Programa Polis.

### **11.6.2 – Observações da auditoria**

#### **11.6.2.1 – Quadro legal da realização do programa e de cada intervenção**

O Programa Polis foi criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2000, de 15 de Maio, e um ano depois já estavam aprovados os Decretos-Leis relativos às 17 intervenções da linha 1, o que, tendo em conta o processo negocial envolvido, é um elemento positivo. Todavia, relativamente ao modelo adoptado, o Tribunal de Contas, no Acórdão n.º 126/2001, da 1ª Secção, manifestou as suas reservas quanto à criação das Sociedades Polis através de diploma legal, tendo tal situação sido comunicada ao Ministério Público. Segundo o referido Acórdão, a possibilidade de criação de sociedades de direito privado, por via legal, estaria afastada pelo Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, que remete tal constituição para o Código das Sociedades Comerciais.

#### **11.6.2.2 – Análise do modelo adoptado**

O modelo adoptado para a implementação do Programa Polis foi um modelo inovador, pelo que se procedeu à sua análise quanto aos aspectos organizacionais, estratégicos, financeiros e interdepartamentais.

##### **11.6.2.2.1 – Vertente organizacional**

As Sociedades Polis são apenas compostas pelos respectivos órgãos de gestão, encontrando-se a área operativa da sociedade a cargo de empresas gestoras de projectos, em regime de “out-sourcing”, o qual foi, por força dos diplomas que constituíram as sociedades, conferido à Parque Expo nas dez maiores intervenções. Esta adjudicação por via legal, sem ter sido precedida de concurso, também suscitou reservas ao Tribunal de Contas, no Acórdão anteriormente citado, quanto à sua admissibilidade legal, e, em consequência, quanto à sua elegibilidade para participação comunitária, o que é um pressuposto para a generalidade das despesas orçamentadas nas intervenções Polis.

A adopção de um modelo organizacional inovador não constitui, por si só, um motivo de censura, pois a organização administrativa é uma realidade dinâmica e a busca de modelos organizacionais mais eficazes é determinante para o desenvolvimento da Administração Pública. Já pode, porém, ser objecto de alguma reserva o facto deste modelo de gestão estar a ser experimentado num programa de investimentos públicos de mais de mil milhões de euros e não num projecto-piloto de onde se pudessem extrair ensinamentos e avaliar os benefícios.

#### **11.6.2.2.2 – Vertente estratégica**

Um dos objectivos do Programa Polis é o de apresentar um conjunto de intervenções exemplares de requalificação ambiental urbana, mobilizando, na prossecução desse objectivo, um conjunto de meios financeiros oriundos do Estado ou da União Europeia, através do QCA III, que, normalmente, não estão à disposição dos Municípios. A generalidade das intervenções do Programa Polis não associa ao investimento público montantes significativos de investimento local.

Regista-se a opção de concentrar cerca de 30% do volume financeiro do total da componente 1 do Programa Polis na região de Lisboa e Vale do Tejo, onde a comparticipação máxima do FEDER é inferior à das restantes regiões, o que acarreta menor possibilidade de captação de fundos comunitários. O investimento público nacional aplicado na região de Lisboa e Vale do Tejo só faculta a comparticipação (média) em 55% de fundos comunitários, quando facultaria a comparticipação (média) em 75% nas restantes regiões.

#### **11.6.2.2.3 – Vertente financeira**

O financiamento do Estado, nas Sociedades Polis, é realizado através do respectivo capital social, segundo o calendário definido, para cada uma, no Decreto-Lei que as instituiu. Os montantes destinados às empreitadas e aos estudos necessários que o Estado se comprometeu a assegurar, nas várias Sociedades Polis, são registados como entradas para realização do seu capital social.

Assim, sem qualquer expectativa de receitas superiores às despesas, o património das Sociedades Polis, que se limita à realização do capital social pelos sócios, é consumido na realização das empreitadas e restantes despesas previstas, até à liquidação final das sociedades.

Esta solução acarreta a descaracterização dos respectivos montantes no Orçamento de Estado, que deveriam estar classificados como investimentos PIDDAC e que, assim, passam a figurar como transferências do FRDP, sem nenhum detalhe que os associe a um investimento do Estado em obras concretas, no âmbito das suas funções nos domínios do ambiente e da requalificação urbana.

Tal situação implica uma leitura dos mapas orçamentais que associa estas transferências do FRDP a participações no capital social de empresas do sector produtivo, como, aliás, prevê a lei-quadro das privatizações, participações que se deveriam traduzir num determinado activo financeiro, num bem do qual o Estado fosse titular e que pudesse manter ou alienar na gestão do seu património financeiro.

Acresce que as transferências do FRDP para realização do capital social de sociedades são, formalmente, despesas relativas a activos financeiros, as quais a lei não considera para efeitos do cômputo do saldo global do fundo, o que significa que tais despesas não terão relevância para o défice orçamental. Ora, tal não aconteceria se as despesas relativas às intervenções Polis fossem inscritas no PIDDAC.

Nada obstará a que as Sociedades Polis fossem criadas com o capital social adequado ao seu funcionamento, que poderia ser o capital social mínimo. Esta situação representaria aproximadamente 1.100.000 euros (221.000 contos), o que significa menos de 1,01% dos 109 milhões de euros (22 milhões de contos) necessários para realizar, na íntegra, a parte do Estado no capital social das Sociedades Polis. Os restantes 107,09 milhões de euros (20,9 milhões de contos) deveriam ser objecto





de contratos-programa entre o Estado e as Sociedades Polis e ser devidamente inscritos no PIDDAC do MCOTA.

#### 11.6.2.2.4 – Vertente inter-departamental

Para além da parceria Estado (Ministério das Cidades, do Ordenamento do Território e do Ambiente – Autarquias), previa-se um incremento alargado da acção do Estado, através do empenho paralelo dos restantes departamentos, em ordem a aumentar o efeito renovador, pois os vários departamentos governamentais possuem, ao longo do país, um número significativo de instalações cuja remodelação ou reinstalação fariam sentido como complemento ou mesmo como parte integrante da intervenção Polis respectiva. Para além disto, as intervenções Polis, ao incidirem sobretudo em zonas centrais e melindrosas das cidades, carecem da intervenção técnica de serviços públicos de diversas áreas na autorização dos projectos.

Segundo informação recolhida junto do Gabinete Coordenador, não se verificaram intervenções visíveis de outros departamentos do Estado em paralelo com as intervenções Polis. Os poucos casos em que alguma cooperação foi prometida acabaram sem concretização, alegadamente devido a contingências orçamentais.

#### 11.6.2.3 – Financiamento das intervenções Polis

##### 11.6.2.3.1 – Investimento global do Polis

Para cada intervenção do Polis foi aprovado um plano estratégico que definiu o montante a investir na intervenção, totalizando as 28 intervenções (da Componente 1) 1.225.809.826,10 euros.

Posteriormente, o Despacho n.º 5103/2003, de 24 de Fevereiro, publicado na 2.ª série do DR n.º 63, de 15 de Março, determinou a reprogramação do quadro financeiro, de acordo com a qual se prevê para o Polis um investimento de 1.155.705.663,84 euros (IVA incluído), valor este ainda não aprovado.

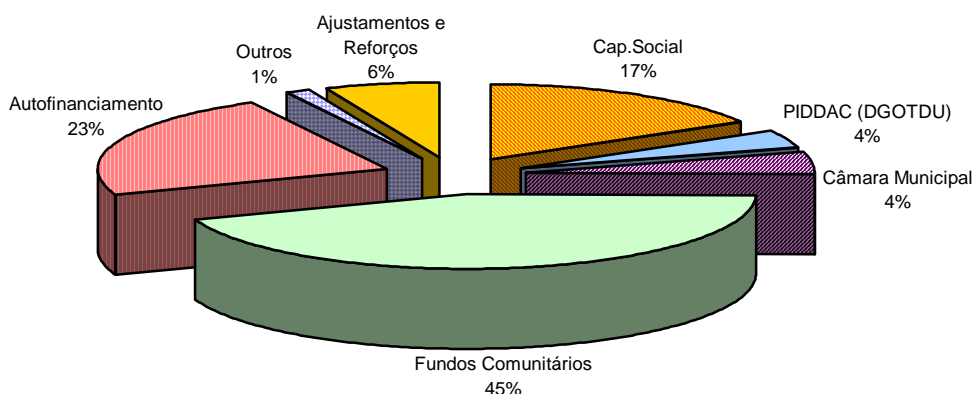
##### 11.6.2.3.2 – Financiamento do investimento

Para as intervenções Polis estão previstas diversas fontes de financiamento, nomeadamente:

- ◆ Capital Social (das sociedades) subscrito pelo Estado, em 60%, e pelos Municípios, em 40%;
- ◆ PIDDAC inscrito no orçamento da DGOTDU;
- ◆ Comparticipação dos Municípios (no caso das intervenções com contrato-programa);
- ◆ Fundos comunitários;
- ◆ Auto-financiamento;
- ◆ Comparticipações adicionais dos Municípios;
- ◆ Outras fontes.

O gráfico seguinte, construído com base na informação constante do quadro 1, evidencia o peso das fontes de financiamento de acordo com a reprogramação:

**Gráfico XI.2 – Financiamentos previstos na reprogramação**



Pela análise deste gráfico, pode concluir-se que, após a reprogramação, as principais fontes de financiamento são os fundos comunitários (45%) e o autofinanciamento (23%).

O quadro seguinte pormenoriza as fontes de financiamento previstas para o investimento reprogramado, os encargos financeiros e as necessidades de financiamento para cada uma das intervenções Polis.

**Quadro XI.19 – Financiamento do investimento reprogramado**

(em euros)

Intervenções	Investimento Reprogramado	Fontes de Financiamento							Encargos Financeiros	Necessidades de Financiam. Adicionais (€)	
		Capital Social	Ajustamentos e Reforços	PIDDAC (DGOTDU)	Município	Fundos Comunitários	Autofinanciamento	Outros			Total
Albufeira	46 243 424,13	8 500 000,00	5 638 000,00	-	3 725 000,00	23 506 940,00	7 647 000,00	-	49 016 940,00	84 000,00	- 2 689 515,87
Aveiro	56 119 040,00	9 500 000,00	-	-	996 598,00	24 502 098,00	21 120 345,00	-	56 119 041,00	-	-1,00
Beja	17 588 419,40	4 760 000,00	-	-	-	12 828 419,40	-	-	17 588 419,40	-	-
Bragança	26 086 255,00	5 986 020,00	-	-	-	19 685 744,00	-	414 491,00	26 086 255,00	62 500,00	62 500,00
Cacém	109 039 182,00	15 625 000,00	11 055 401,00	-	9 312 557,00	33 793 187,00	39 936 894,00	2 054 806,00	111 777 845,00	684 680,00	- 2 053 983,00
Castelo Branco	51 005 882,00	9 800 000,00	5 409 842,00	-	-	23 592 101,00	10 731 362,00	3 353 735,00	52 887 040,00	345 725,00	- 1 535 433,00
Chaves	23 964 175,00	1 993 042,00	-	4 489 181,00	9 939 248,00	7 542 704,00	-	-	23 964 175,00	-	-
Coimbra	33 186 830,00	10 000 000,00	4 027 000,00	-	-	18 373 265,00	1 650 000,00	-	34 050 265,00	148 874,00	-714 561,00
Costa Caparica	168 215 436,00	21 000 000,00	17 526 897,00	-	-	53 974 620,00	85 507 022,00	469 914,00	178 478 453,00	2 992 454,00	- 7 270 563,00
Covilhã	32 785 472,00	7 652 000,00	-	-	-	19 521 750,48	80 000,00	-	27 253 750,48	-	5 531 721,52
Gondomar	14 963 937,00	-	-	6 733 772,00	1 496 393,00	6 733 772,00	-	-	14 963 937,00	-	-
Guarda	44 176 865,00	10 834 085,00	-	-	4 651 118,00	24 430 355,00	796 307,00	3 465 000,00	44 176 865,00	-	-
Leiria	47 717 195,00	12 500 000,00	5 459 696,00	-	783 505,00	25 385 136,00	4 800 702,00	28 764,00	48 957 803,00	- 10 708,00	- 1 251 316,00
Marinha Grande	8 933 350,00	-	-	5 005 437,00	3 254 533,00	774 075,44	-	-	9 034 045,44	-	- 100 695,44
Matosinhos	28 423 591,00	5 000 000,00	2 272 228,00	-	2 229 791,00	13 113 217,00	6 296 730,00	-	28 911 966,00	251 354,00	- 237 021,00
Portalegre	15 712 731,00	2 245 000,00	-	6 883 411,00	764 829,00	5 160 003,00	659 494,00	-	15 712 737,00	-	- 6,00
Porto	30 985 206,82	-	-	-	-	23 238 905,12	7 746 301,70	-	30 985 206,82	-	-
Setúbal	46 322 669,55	5 862 357,00	-	-	3 350 301,00	13 895 074,00	23 214 938,00	-	46 322 670,00	-	- 0,45
Silves	20 860 345,00	1 483 267,00	-	4 987 979,00	3 211 630,00	10 727 928,00	-	449 541,00	20 860 345,00	-	-
Tomar	22 856 449,00	3 121 068,00	-	3 868 103,70	6 061 778,30	9 805 499,00	-	-	22 856 449,00	-	-
Torres Vedras	7 307 314,66	-	-	5 005 437,00	2 301 877,66	-	-	-	7 307 314,66	-	-
Valongo	11 882 654,15	-	-	7 500 000,00	2 500 000,00	-	-	350 000,00	10 350 000,00	-	1 532 654,15

(...)



(...)

(em euros)

Intervenções	Investimento Reprogramado	Fontes de Financiamento							Encargos Financeiros	Necessidades de Financiam. Adicionais (*)	
		Capital Social	Ajustamentos e Reforços	PIDDAC (DGOTDU)	Município	Fundos Comunitários	Autofinanciamento	Outros			Total
Viana do Castelo	102 875 634,16	15 000 000,00	11 250 000,00	-	-	45 248 648,00	35 921 000,00	1 329 000,00	108 748 648,00	2 785 000,00	- 3 088 013,84
Vila do Conde	31 669 868,00	9 306 258,00	-	-	-	22 363 610,00	-	-	31 669 868,00	-	-
Vila Franca Xira	6 733 771,61	-	-	2 693 508,64	673 377,16	3 366 885,81	-	-	6 733 771,61	-	-
V.N.Gaia	55 701 913,00	9 630 000,00	6 069 267,00	-	-	19 687 403,00	20 647 861,00	443 920,00	56 478 451,00	183 497,00	- 593 041,00
Vila Real	31 772 298,36	8 794 492,00	-	-	-	21 877 805,00	1 100 000,00	-	31 772 297,00	-	1,36
Viseu	62 575 755,00	16 000 000,00	6 860 745,00	-	-	37 553 010,00	622 500,00	2 061 596,00	63 097 851,00	72 739,00	- 449 357,00
<b>Total</b>	<b>1 155 705 663,84</b>	<b>194 592 589,00</b>	<b>75 569 076,00</b>	<b>47 166 829,34</b>	<b>55 252 536,12</b>	<b>520 682 155,25</b>	<b>268 478 456,70</b>	<b>14 420 767,00</b>	<b>1 176 162 409,41</b>	<b>7 600 115,00</b>	<b>- 12 856 630,57</b>

(\*) Estes valores sofreram arredondamentos para balanceamento.

Fonte: Dados obtidos nas Intervenções/Gestores.

A análise do quadro permite salientar os seguintes aspectos:

- ◆ O Capital Social previsto (194.592.589 euros) não contempla seis intervenções, para as quais não foram constituídas sociedades;
- ◆ Foi feita uma previsão, no montante de 75.569.076 euros, para ajustamentos e reforços ao Capital Social, nas 10 sociedades geridas pela Parque Expo, com vista ao financiamento dos contratos de mandato celebrados com a mesma, tendo em conta que as despesas com os mesmos não terão co-financiamento comunitário;
- ◆ Foi previsto um financiamento do PIDDAC, no montante de 47.166.829,34 euros, para cobertura de contratos-programa celebrados entre a DGOTDU e os Municípios com vista ao financiamento de 9 intervenções, das quais 4 têm sociedades constituídas;
- ◆ Foi previsto um financiamento comunitário, no total de 520.682.155,25 euros, o qual não contempla duas intervenções;
- ◆ Encontra-se previsto que os investimentos a realizar em 17 das intervenções gerem receitas (auto-financiamento) no total de 268.478.456,70 euros, as quais apenas serão realizadas após a conclusão dos investimentos, pelo que algumas intervenções prevêem a necessidade de recorrer a empréstimos cujos encargos financeiros, no total de 7.600.115 euros, irão onerar os investimentos.

Sob a designação de “necessidades de financiamento adicionais”, o quadro reflecte ainda uma margem de 12.856.630,57 euros, cerca de 1% do investimento previsto, que constitui uma previsão de financiamento superior ao investimento e aos encargos financeiros. Esta margem não é uniforme em todas as intervenções, apresentando algumas necessidades efectivas de financiamento adicional.

#### 11.6.2.3.3 – Investimento, realização e financiamento comunitário

O quadro seguinte evidencia os montantes de investimento previstos no plano estratégico e na reprogramação e ainda a realização desse investimento até 30 de Setembro de 2003, bem como o financiamento comunitário que lhe está associado.

**Quadro XI.20 – Investimento previsto, realizado e cobertura por fundos comunitários**

(em euros)

Intervenções	Investimento do Pl. Estratégico (1)	Investimento Reprogramado (Com IVA) (2)	Investimento Realizado em 30/09/03 (3)	Taxa de Realização (%) (4)=(3)/(2)	Cobertura Comunitária prevista para o Invest.º		Invest.º candidatado a Fundos Comunitários em 30/09/03	
					Valor (5)	% (6)=(5)/(2)	Valor (7)	% (8)=(7)/(2)
Albufeira	48 892 000,00	46 243 424,13	5 624 725,97	12,16	23 506 940,00	50,83	2 990 345,47	6,47
Aveiro	59 701 820,00	56 119 040,00	4 613 098,58	8,22	24 502 097,63	43,66	7 233 555,25	12,89
Beja	17 773 805,00	17 588 419,40	5 778 376,71	32,85	12 828 419,37	72,94	11 257 230,35	64,00
Bragança	24 320 024,00	26 086 255,00	8 598 248,00	32,96	19 685 745,00	75,46	14 015 032,00	53,73
Cacem	104 314 627,00	109 039 182,00	12 550 101,41	11,51	33 793 187,00	30,99	2 827 340,22	2,59
C. Branco	54 710 707,00	51 005 882,00	14 613 145,66	28,65	23 592 101,00	46,25	26 462 319,03	51,88
Chaves	23 087 508,00	23 964 175,00	192 480,00	0,80	7 542 704,00	31,47	–	–
Coimbra	43 171 187,00	33 186 830,00	6 775 296,16	20,42	18 373 264,00	55,36	2 459 847,27	7,41
C. Caparica	214 532 023,00	168 215 436,00	10 115 046,51	6,01	53 974 620,00	32,09	2 529 637,08	1,50
Covilhã	31 147 007,00	32 785 472,00	3 151 613,00	9,61	19 521 751,00	59,54	976 927,76	2,98
Gondomar	14 963 937,00	14 963 937,00	838 958,99	5,61	6 733 772,00	45,00	–	–
Guarda	37 008 694,01	44 176 865,00	9 325 724,96	21,11	24 430 354,92	55,30	1 859 511,40	4,21
Leiria	55 293 253,00	47 717 195,00	7 079 643,06	14,84	25 385 136,00	53,20	3 742 295,85	7,84
Marinha Grande	8 262 587,00	8 933 350,00	3 400 121,23	38,06	774 075,44	8,67	–	0,00
Matosinhos	26 729 587,00	28 423 591,00	16 507 623,38	58,08	13 113 217,00	46,13	10 593 261,20	37,27
Portalegre	15 206 597,00	15 712 731,00	696 830,00	4,43	5 160 003,00	32,84	1 703 797,95	10,84
Porto	28 730 758,88	30 985 206,82	30 664 480,69	98,96	23 238 905,11	75,00	23 238 905,11	75,00
Setúbal	45 922 400,22	46 322 669,55	621 295,28	1,34	13 895 074,59	30,00	–	–
Silves	14 441 960,00	20 860 345,00	733 436,18	3,52	10 727 928,00	51,43	–	–
Tomar	20 551 695,00	22 856 449,00	650 941,93	2,85	9 805 499,80	42,90	–	–
Torres Vedras	6 907 722,38	7 307 314,66	77 228,22	1,06	–	–	–	–
Valongo	11 923 765,00	11 882 654,15	2 227 886,48	18,75	–	–	–	–
V. Castelo	114 738 000,00	102 875 634,16	28 101 571,50	27,32	45 248 648,00	43,98	51 430 978,55	49,99
V. Conde	32 407 957,00	31 669 868,00	5 664 498,00	17,89	22 363 610,00	70,61	480 173,00	1,52
V.F. Xira	6 733 771,61	6 733 771,61	3 023 119,57	44,89	3 366 885,81	50,00	991 367,00	14,72
V.N. Gaia	58 402 565,00	55 701 913,00	6 479 928,92	11,63	19 687 402,00	35,34	2 275 423,73	4,09
Vila Real	37 243 183,00	31 772 298,36	5 499 988,87	17,31	21 877 805,00	68,86	1 449 599,29	4,56
Viseu	68 690 685,00	62 575 755,00	13 253 835,79	21,18	37 553 010,00	60,01	27 826 257,32	44,47
<b>Total</b>	<b>1 225 809 826,10</b>	<b>1 155 705 663,84</b>	<b>206 859 245,05</b>	<b>17,90</b>	<b>520 682 155,67</b>	<b>45,05</b>	<b>196 343 804,83</b>	<b>16,99</b>

Fonte: Dados recolhidos nas Intervenções/Gestores.

A reprogramação do investimento traduziu-se numa redução de 6% relativamente ao previsto no Plano Estratégico, não sendo, porém, este o valor definitivo do investimento, dado que está em curso nova reprogramação.

No global, o Polis apresentava, em 30/9/2003, uma taxa de realização de 17,90%, embora bastante variável nas diferentes intervenções. Destacam-se duas das três maiores intervenções, a Costa da Caparica (6,01%) e o Cacém (11,51%), nas quais a situação é manifestamente preocupante, em virtude de estas duas intervenções representarem um quarto do investimento previsto na reprogramação (15% e 9%, respectivamente).

A comparticipação comunitária para o Programa Polis (essencialmente através do FEDER) é de 520.682.155,67 euros (45,05%).



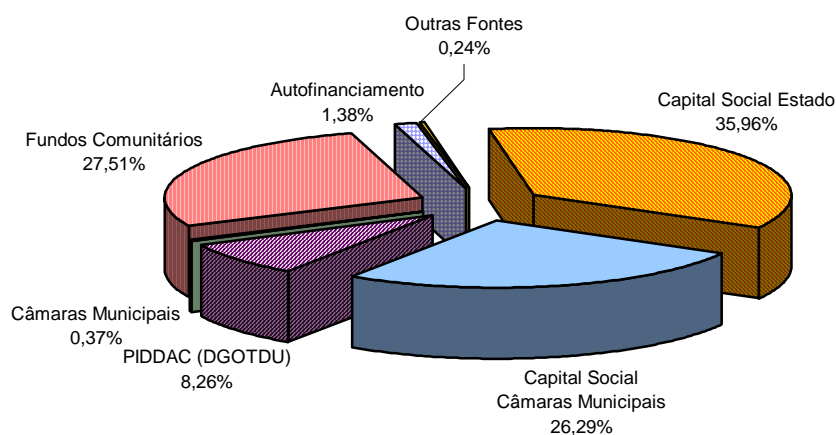
As candidaturas apresentadas e aprovadas, até 30/09/03, representavam apenas 16,99% do total do investimento, ainda muito aquém dos 45,05% previstos.

#### 11.6.2.3.4 – Verbas recebidas até 30 de Setembro de 2003

Tendo como data de referência o final do 3.º trimestre de 2003 (30 de Setembro), apurou-se que foi recebido, pelas 28 intervenções, um total de 177.688.747,94 euros.

O gráfico seguinte mostra a contribuição de cada uma das fontes de financiamento para esse montante:

Gráfico XI.3 – Distribuição do financiamento recebido



Da observação do gráfico podem extrair-se as seguintes conclusões: o Estado, através da realização do Capital Social, os fundos comunitários e os Municípios, igualmente através da realização do Capital Social, foram as três grandes fontes de financiamento do Polis. As restantes receitas têm um peso pouco significativo, sendo de referir que as receitas geradas pelos investimentos (auto-financiamento) são provenientes da intervenção Polis do Porto que já se encontra fisicamente encerrada.

O financiamento recebido pelas intervenções Polis, até 30/09/2003, representou uma taxa de financiamento global de 15,37%. Comparando esta taxa de financiamento com a taxa de realização (17,90%), considera-se que o financiamento obtido é, no global, insuficiente para a cobertura da despesa realizada. A grande maioria das intervenções apresenta taxas de realização superiores às taxas de financiamento.

#### 11.6.2.3.5 – Subscrição e realização do capital social

O capital social das sociedades Polis é subscrito na proporção de 60% pelo Estado e de 40% pelos municípios. O quadro seguinte reflecte a subscrição e realização do Capital Social das Sociedades Polis.

**Quadro XI.21 – Capital social das Sociedades Polis**

(em euros)

Sociedades	Capital Social (1)	Participação		Previsão até 2003		Realização até 2003			
		Estado (2)	Município (3)	Estado (4)	Município (*) (5)	Estado (6)	Taxa de Realização (%) (7)=(6)/(4)	Município (8)	Taxa de Realização (%) (9)=(8)/(5)
Albufeira	8 500 000,00	5 100 000,00	3 400 000,00	4 335 000,00	2 890 000,00	2 805 000,00	64,71	2 380 000,00	82,35
Aveiro	9 500 000,00	5 700 000,00	3 800 000,00	4 845 000,00	3 230 000,00	3 135 000,00	64,71	665 000,00	20,59
Beja	4 760 000,00	2 856 000,00	1 904 000,00	2 856 000,00	1 904 000,00	1 999 200,00	70,00	1 332 800,00	70,00
Bragança	5 986 000,00	3 591 600,00	2 394 400,00	3 591 600,00	2 394 400,00	2 514 120,00	70,00	2 406 960,00	100,52
Cacém	15 625 000,00	9 375 000,00	6 250 000,00	7 968 750,00	5 312 500,00	5 156 250,00	64,71	5 312 500,00	100,00
C. Branco	9 800 000,00	5 880 000,00	3 920 000,00	5 880 000,00	3 920 000,00	4 116 000,00	70,00	3 332 000,00	85,00
Chaves	1 870 000,00	1 122 000,00	748 000,00	617 100,00	411 400,00	280 500,00	45,45	187 000,00	45,45
Coimbra	10 000 000,00	6 000 000,00	4 000 000,00	5 100 000,00	3 400 000,00	3 300 000,00	64,71	2 800 000,00	82,35
C. Caparica	21 000 000,00	12 600 000,00	8 400 000,00	8 820 000,00	5 880 000,00	5 040 000,00	57,14	4 620 000,00	78,57
Covilhã	7 652 000,00	4 591 200,00	3 060 800,00	3 213 840,00	2 142 560,00	1 836 480,00	57,14	1 224 320,00	57,14
Guarda	7 875 000,00	4 725 000,00	3 150 000,00	4 016 250,00	2 677 500,00	2 598 750,00	64,71	1 496 250,00	55,88
Leiria	12 500 000,00	7 500 000,00	5 000 000,00	7 500 000,00	5 000 000,00	5 250 000,00	70,00	3 500 000,00	70,00
Matosinhos	5 000 000,00	3 000 000,00	2 000 000,00	3 000 000,00	2 000 000,00	3 000 000,00	100,00	2 000 000,00	100,00
Portalegre	2 245 000,00	1 347 000,00	898 000,00	740 850,00	493 900,00	336 750,00	45,45	359 200,00	72,73
Setúbal	6 383 200,00	3 829 920,00	2 553 280,00	2 106 390,00	1 404 260,00	957 480,00	45,46	638 320,00	45,46
Silves	1 247 000,00	748 200,00	498 800,00	411 510,00	274 340,00	187 050,00	45,45	149 640,00	54,55
Tomar	2 432 000,00	1 459 200,00	972 800,00	802 560,00	535 040,00	364 800,00	45,45	535 025,60	100,00
V. Castelo	7 500 000,00	4 500 000,00	3 000 000,00	4 500 000,00	3 000 000,00	4 500 000,00	100,00	3 000 000,00	100,00
V. Conde	8 000 000,00	4 800 000,00	3 200 000,00	4 800 000,00	3 200 000,00	3 360 000,00	70,00	1 040 000,00	32,50
V.N. Gaia	9 630 000,00	5 778 000,00	3 852 000,00	4 911 300,00	3 274 200,00	3 177 900,00	64,71	2 118 600,00	64,71
Vila Real	7 750 000,00	4 650 000,00	3 100 000,00	4 650 000,00	3 100 000,00	3 255 000,00	70,00	2 170 000,00	70,00
Viseu	16 000 000,00	9 600 000,00	6 400 000,00	9 600 000,00	6 400 000,00	6 720 000,00	70,00	5 440 000,00	85,00
<b>Total</b>	<b>181 255 200,00</b>	<b>108 753 120,00</b>	<b>72 502 080,00</b>	<b>94 266 150,00</b>	<b>62 844 100,00</b>	<b>63 890 280,00</b>	<b>67,78</b>	<b>46 707 615,60</b>	<b>74,32</b>

(\*) Valores calculados em proporção dos valores previstos para o Estado.

Fontes: Direcção-Geral do Tesouro, Parque EXPO 98, SA.

O valor total do Capital Social subscrito nas 22 sociedades Polis é de 181.255.200 euros, correspondendo 108.753.120 euros à participação do Estado e 72.502.080 euros à participação dos municípios.

Os estatutos das Sociedades Polis consagram que, no acto de constituição das mesmas, o Capital Social é subscrito em 10%, na proporção prevista para as participações dos accionistas, sendo os restantes 90% realizados em seis prestações iguais e com periodicidade semestral, respeitando igualmente a respectiva proporção.

De acordo com o previsto nos mesmos Estatutos, o valor do Capital a realizar pelo Estado, até final de 2003, deveria ter sido de 94.266.150 euros e pelos municípios de 62.844.100 euros. Pelo Estado, foi realizado o valor de 63.890.280 euros e, pelos municípios, o valor de 46.707.615,60 euros, respectivamente, 68% e 74% do valor total previsto para este período.

Pode, assim, concluir-se que, de um modo geral e salvaguardadas algumas excepções, as taxas de realização são manifestamente baixas, denotando um incumprimento dos compromissos assumidos pelos accionistas nos estatutos das sociedades.



Importa ainda salientar que, durante o ano de 2003, não foram realizadas as tranches de capital social subscritas pelo Estado e com realização prevista para esse ano. Note-se que, já no Parecer sobre a CGE de 2001, o Tribunal de Contas referiu sobre as Sociedades Polis que “... a periodicidade legalmente estabelecida para a realização do capital subscrito pelo Estado não foi, por diversas vezes, cumprida”.

## **11.7 – Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários, no âmbito do PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social do QCA III - FSE**

### **11.7.1 – Enquadramento**

Esta auditoria foi orientada para a análise dos sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários do FSE, no âmbito do POEFDS – QCA III, a qual contemplou a identificação dos circuitos financeiros, documentais e contabilísticos. A acção teve em conta, por um lado, a identificação do fluxo FSE proveniente da CE em 2002 e seu reflexo na CGE e, por outro, a identificação do fluxo FSE transferido para o Gestor do POEFDS e, deste, para os titulares dos pedidos de financiamento, integrando uma análise dos mecanismos de suporte e dos sistemas de contabilização e de controlo implementados.

Foram várias, e com diversas responsabilidades, as entidades envolvidas nesta acção, a saber: o Gestor do POEFDS (com competência de gestão técnica, administrativa e financeira do PO); o IGFSE (Autoridade de Pagamento, responsável pela gestão nacional do FSE e pela coordenação do controlo de 2.º nível); o IGFSS (com a missão de gestão financeira unificada dos recursos consignados no OSS); o IEFP (com as funções de tesouraria do POEFDS); a DGO (que assegura a elaboração do OE e da CGE, bem como o controlo da gestão orçamental de todos os organismos da Administração Central); a DGT (que tem a cargo a administração da tesouraria central do Estado e onde residem as contas bancárias relativas aos organismos públicos e do QCA III que têm como titulares a Comissão Europeia, as Autoridades de Pagamento dos Fundos estruturais e os Gestores dos PO) e ainda a DGACCP, o IEFP e a CAP (enquanto titulares de pedidos de financiamento ao POEFDS).

### **11.7.2 – Caracterização do POEFDS**

O POEFDS está integrado no eixo 1 do PDR (2000-2006) – *Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social*, centra-se na estratégia europeia para o emprego e desenvolve-se em torno de três linhas estratégicas: a da actuação preventiva dos fenómenos de desemprego; a da actuação precoce de resposta aos problemas do desemprego; e a da actuação facilitadora da inserção social dos sectores expostos ao desemprego de longa duração.

O POEFDS está estruturado em 6 eixos prioritários e 16 medidas e tem subjacente um investimento total programado de 2.821.862 mil euros, no qual a despesa pública total será de 2.573.738 mil euros, sendo 1.606.174 mil euros despesa pública comunitária (1.548.270 mil euros provenientes do FSE e 57.904 mil euros do FEDER) e 967.564 mil euros despesa pública nacional. Está ainda previsto um financiamento privado de 248.124 mil euros.

A Autoridade de Gestão prevista no Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho, é exercida pelo Gestor, nomeado por Resolução do Conselho de Ministros. Para o seu apoio técnico, administrativo e financeiro foi instituída uma UG apoiada tecnicamente por uma EAT.

No POEFDS o investimento público executado ascendia a 989.482 mil euros, em que 647.502 mil euros era financiamento FSE. Tendo em conta os montantes programados para o período 2000-2006, da despesa pública e do FSE, as taxas de realização eram de 38,4% e de 41,8%, respectivamente.

O controlo de 1.º nível do POEFDS estava organizado de acordo com o disposto na legislação comunitária e nacional e com as orientações do SNC. A despesa verificada representava 3,78% da totalidade da despesa executada, sendo, por isso, inferior aos 5% fixados no art.º 10.º do Regulamento (CE) 438/2001.

Em termos de suportes informáticos, no âmbito do FSE, o Gestor do POEFDS, numa primeira fase, optou por adaptar a ferramenta informática utilizada na gestão do anterior QCA, introduzindo-lhe novas funcionalidades, de modo a adaptá-la aos novos requisitos do QCA III. Assim, a informação atinente à gestão, ao acompanhamento e ao controlo (vertente FSE) residia em quatro suportes diferentes e evidenciava alguns pontos menos favoráveis, designadamente: a falta de integração e abrangência funcional; a falta de algumas validações na entrada de dados (extra SIP), potenciando incoerências na informação; e a fraca descentralização, quer na introdução da informação (candidaturas/dados) quer na distribuição/envio de informação (*outputs*), designadamente, para as regiões. Em 2002, o Gestor do POEFDS e o IGFSE manifestaram vontade da integração do PO no SIIFSE. Nesse sentido, em Junho do mesmo ano, foi assinado um protocolo, com o intuito de operacionalizar essa integração, ficando estabelecido que toda a informação histórica seria recuperada.

### 11.7.3 – Circuito financeiro do FSE no âmbito do QCA III

No âmbito do QCA III e de acordo com o estipulado no n.º 1 do art.º 32.º do Regulamento n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho, os pagamentos provenientes da CE podem assumir a forma de pagamentos por conta (adiantamentos), de pagamentos intermédios (reembolsos) e de pagamentos do saldo.

Sinteticamente, o circuito financeiro associado ao fluxo comunitário do FSE (QCA III) é o seguinte:

- ◆ A CE deposita os montantes FSE numa conta bancária aberta na DGT;
- ◆ Pela CE são dadas ordens de pagamento à DGT, a qual transfere os respectivos montantes para uma outra conta, também na DGT, cujo titular é o IGFSE;
- ◆ O IGFSE emite à DGT ordens de transferência destes montantes para contas bancárias co-tituladas entre ele e o IGFSS e residentes na Caixa Geral de Depósitos, destacando-se aqui o papel de serviço de tesouraria do IGFSS. Existem tantas contas co-tituladas quantos os PO e IC pertencentes ao QCA III com co-financiamento FSE;
- ◆ Formalizados os pedidos de reembolso (FSE) pelas respectivas Autoridades de Gestão, o IGFSE emite ordens de pagamento ao IGFSS que, por sua vez, procede às transferências para as contas bancárias exclusivas dos vários Gestores, também residentes na DGT. Paralelamente, são processadas as contrapartidas públicas nacionais suportadas pelo OSS (Orçamento da Segurança Social). São os vários Gestores dos PO que, posteriormente, procedem às transferências para os beneficiários do FSE;
- ◆ Após consolidação da despesa efectuada e paga por PO, por Eixo e por Medida, o IGFSE apresenta à CE os correspondentes pedidos de pagamento intermédios, devidamente certificados.





#### **11.7.4 – Fluxos financeiros FSE em 2002 – reflexos na CGE**

Em termos orçamentais, verificou-se que, no ano de 2002, os fluxos financeiros FSE provenientes da CE (QCA III) se encontravam registados em vários serviços.

De acordo com a informação constante na CGE/2002, no âmbito do FSE, foram transferidos da CE cerca de 915,7 milhões de euros, dos quais 909,8 milhões de euros se destinaram ao QCA III e o restante (5,9 milhões de euros), ainda, ao QCA II.

Tendo em conta a execução orçamental do IGFSE, no ano de 2002, o fluxo financeiro proveniente da CE, no âmbito do FSE III, foi de 908.693.339,85 euros, em vez de 909.808.933,94 euros, conforme registado pela DGT. Esta diferença, de cerca de 1.115.594,00 euros, ficou a dever-se a duas transferências que foram efectivamente realizadas pela CE mas que não estavam reflectidas como receita orçamental no IGFSE.

No final do exercício económico de 2002, o IGFSE registava transferências para o IGFSS no montante de 898.367.314,55 euros. Contudo, no mesmo período e segundo a execução orçamental da Conta da Segurança Social, o valor recebido era de 626.494 mil euros. Por outro lado, do ponto de vista da execução orçamental da despesa, o montante registado na Conta da Segurança Social era de 801.509 mil euros, reflectindo-se deste modo, o fluxo comunitário FSE canalizado para os vários Gestores dos PO, entre os quais se encontra o do POEFDS.

Pela análise comparativa dos valores transferidos do IGFSE com os recebidos no IGFSS, verificou-se que existiam diferenças. Questionado sobre este facto, o IGFSS veio esclarecer que, afinal, o valor creditado nas suas contas relativas às transferências da UE (FSE) era de 899.482.908,64 euros, em que o montante de 300.371.060,11 euros tinha sido processado como receita em 2001, e que a referida contabilização estava relacionada com a aplicação do princípio contabilístico da especialização do exercício – regime da competência económica.

Dado que a CGE integra os subsectores dos serviços integrados, dos fundos e serviços autónomos (SFA) e da segurança social, verificou-se que, devido aos movimentos de consolidação, na CGE de 2002, especificamente na parte correspondente aos SFA, “(...) foi retirada a receita proveniente da União Europeia, relativa ao Fundo Social Europeu (FSE) e recebida pelo Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (...)”, o que permite concluir que os fluxos financeiros provenientes da UE (FSE III), num determinado ano e particularmente em 2002, a estarem reflectidos na CGE, se encontram registados na Conta da Segurança Social. Ora, de acordo com o apurado, esta não evidencia como escriturado o montante transferido do IGFSE, nomeadamente porque, entre outros aspectos, existem diferenças nos critérios contabilísticos utilizados pelo IGFSE e pelo IGFSS.

#### **11.7.5 – Fluxos Financeiros provenientes da UE para o POEFDS – circuito financeiro**

Os primeiros fluxos financeiros, no âmbito do POEFDS, decorreram do pagamento por conta efectuado aquando da primeira autorização e representaram 7% da participação do fundo, repartindo-se em duas parcelas de igual montante (3,5%). No entanto, verificou-se que o IGFSE, relativamente aos pagamentos por conta, não transferiu para o Gestor os montantes recebidos, mas sim 5% da participação do FSE aprovado para o PO.

Os restantes pagamentos foram registados a título de reembolso das despesas efectivamente pagas e validadas pelo Gestor e, posteriormente, certificadas pelo IGFSE, enquanto Autoridade de Pagamento, tendo-se verificado no IGFSE que, relativamente às declarações emitidas no âmbito do POEFDS, até 31/12/2002, não foram efectuadas observações que tivessem colocado em causa o envio, pela Autoridade de Pagamento, dos respectivos pedidos de pagamento. Estes pedidos de pagamento enviados à CE são registados no sistema da CE – *Structural Funds Common Database* (SFC), disponível no IGFSE.

Em termos globais (pagamentos por conta e intermédios), em 31/12/2002, o montante total recebido da UE e destinado ao POEFDS ascendia aproximadamente a 440.551 mil euros. Em 31/12/2002, haviam sido transferidos para o Gestor do PO cerca de 862.929 mil euros, dos quais 431.478 mil euros referentes a verbas provenientes do FSE e 128.046 mil euros relativas à respectiva contrapartida pública nacional associada e suportada pelo OSS.

Os fluxos financeiros provenientes da UE são depositados na DGT, passam pelo IGFSE e pelo IGFSS e são encaminhados, posteriormente, para o POEFDS, através do IEFP, entidade que assegura a tesouraria deste PO. No entanto, as funções de contabilidade e de tesouraria asseguradas pelo IEFP carecem da devida consagração legal ou de protocolo, pois o texto da Resolução do Conselho de Ministros n.º 27/2000, de 16 de Maio, não configura título bastante para que o Gestor considere validamente cometido ao IEFP as funções que a ele próprio são legalmente atribuídas pela al. f) do n.º 1 do art.º 29.º do Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de Abril.

Pela análise dos valores registados como transferidos para o POEFDS, no IGFSS e no IEFP, verificou-se que existia uma diferença, na componente CPN/OSS, de 4.899.995,36 euros. Questionado sobre este facto, o IEFP esclareceu que o montante só tinha sido depositado na conta bancária em Fevereiro de 2003. Contudo, apurou-se na DGT que esta quantia foi creditada na conta IEFP – Gestão QCA III – POEFDS - FSE, com o registo “Data Valor” de 19/12/2002.

Apurou-se que, até 2002, todas as transferências provenientes do IGFSS se encontravam reflectidas no IEFP como operações de tesouraria, acabando por se extinguir como operações orçamentais. Merece especial relevância o elevado volume de autorizações de pagamento FSE, emitidas pelo Gestor a favor do IEFP (enquanto promotor) e não pagas, não se compreendendo a razão pela qual o IEFP, enquanto tesoureiro do POEFDS, existindo disponibilidade de tesouraria, não procedeu à efectiva transferência a seu favor. Esta falta de ressarcimento a ele próprio, IEFP, implicou a não arrecadação de receita nos anos de 2001 e 2002, o que originou, naturalmente, uma entrega de receitas próprias nos cofres do Estado, no final dos exercícios económicos, de um valor inferior ao que na verdade deveria ter sucedido.

### **11.7.6 – Orçamentação e contabilização dos projectos co-financiados no âmbito do POEFDS**

Do ponto de vista orçamental, o Gestor do PO não tem personalidade jurídica, nem autonomia administrativa e nem autonomia administrativa e financeira. O modelo de financiamento no FSE encontra-se contemplado no Decreto Regulamentar n.º 12-A/2000, de 15 de Setembro.

A orçamentação e a contabilização dos investimentos inerentes ao POEFDS, cujos titulares dos pedidos de financiamento sejam “*pessoas colectivas de direito público pertencentes à Administração Central e Local, incluindo Institutos Públicos*”, encontram-se registadas nos orçamentos de cada um dos respectivos executores.



Relativamente aos beneficiários, que não os referidos no parágrafo anterior, nomeadamente as “pessoas colectivas de direito privado, com ou sem fins lucrativos” e as “pessoas singulares”, designados no âmbito do PO como “Entidades externas”, as verbas comunitárias – FSE – e respectivas contrapartidas nacionais (OSS) encontram-se directamente reflectidas nas contas do IEFP e, conseqüentemente, na respectiva CGE (no subsector dos fundos e serviços autónomos), naturalmente por via da execução orçamental do IEFP. O mesmo se passa quando o titular do pedido de financiamento é o “Gestor do POEFDS”, em que toda a execução orçamental está reflectida nas contas do IEFP.

Relativamente aos pagamentos realizados pelo IEFP, por indicação do Gestor do POEFDS, verificou-se que os circuitos financeiros eram distintos e dependiam do regime financeiro dos beneficiários.

Os pagamentos destinados aos beneficiários dotados de autonomia administrativa e financeira, pertencentes à Administração Central e às Outras entidades, são directamente depositados nas suas contas bancárias que podem ou não ser residentes na DGT.

Relativamente aos beneficiários da Administração Central que não possuem autonomia financeira, os pagamentos são processados pelo IEFP a favor dos respectivos beneficiários, mas são colocados na DGT, numa conta específica – “Verbas comunitárias cativas para o OE”<sup>1</sup>, adiante designada por – “conta OE cativos”.

Assim, para satisfação das requisições de fundos feitas por estes beneficiários, a DGO tem de solicitar informação à DGT sobre a efectiva disponibilidade na conta de OE cativos. Só após confirmada essa cativação é que a DGO autoriza a saída dos fundos a favor do correspondente órgão de gestão do serviço, o qual, posteriormente, determina o pagamento aos fornecedores das despesas afectas ao projecto comunitário.

A regularização da conta de OE cativos é feita no final do ano, procedendo a DGT, de acordo com a informação fornecida pela DGO, à conversão em receita orçamental do quantitativo correspondente à despesa efectiva dos vários beneficiários e à descativação do remanescente, por crédito da conta IEFP – Gestão QCA III – POEFDS – FSE.

No entanto, os valores referentes a estas descativações são, no ano seguinte, colocados novamente à disposição dos beneficiários, entrando no mesmo circuito procedimental. Estas operações realizadas pela DGT nas contas de OE cativos enquadram-se nas designadas “operações específicas do tesouro”, não estando sujeitas a qualquer orçamentação.

Atingido o final do ano económico, o financiamento comunitário FSE afecto a programas e projectos é contabilizado da seguinte forma:

- ◆ Organismos com autonomia administrativa: é convertido em receita orçamental desse ano apenas o quantitativo correspondente à despesa efectivamente dispendida pelos serviços executores e descativado o eventual remanescente junto da DGT, efectuando-se, em seguida, o crédito da importância descativada na conta do IEFP – Gestão QCA III – POEFDS - FSE. Em termos de reflexo na CGE, este quantitativo encontra-se num agregado correspondente à despesa efectivamente paga pelo conjunto dos organismos integrados;
- ◆ Fundos e serviços autónomos: é convertido em receita orçamental do ano económico em que foi efectivamente utilizado, transitando os eventuais saldos nos respectivos orçamentos

---

<sup>1</sup> Trata-se de uma conta anual cuja designação em 2002 era “Verbas comunitárias cativas para o OE/2002”. Esta conta é enquadrada nas operações específicas do tesouro.

privativos como saldos na posse do serviço. Em termos de reflexo na CGE, este valor de receita orçamental não se encontra agregado mas sim repartido, nas várias execuções orçamentais, pelas rubricas de classificação económica dos vários fundos e serviços autónomos.

Os registos contabilísticos constantes da CGE e os do POEFDS não são coincidentes. Os registos contabilísticos inscritos na CGE reflectem uma execução em que, por vezes, os montantes em causa estão totalmente imputados a rubricas de classificação económica referentes à componente nacional e em que existem despesas totalmente imputadas a rubricas de classificação económica de componente comunitária. Quanto aos registos efectuados no âmbito do POEFDS, as despesas são sempre consideradas com as participações de 37,5% de verbas nacionais e de 62,5% de verbas FSE.

No âmbito da amostra seleccionada, concretamente no projecto cujo titular do pedido de financiamento é o serviço integrado – DGACCP<sup>1</sup> –, verificou-se que, de acordo com a contabilização do Gestor do POEFDS, os documentos de despesa (facturas/recibos) foram sempre co-financiados pelo FSE numa percentagem de 62,5% e, em termos da execução orçamental, estas mesmas despesas foram, por vezes, contabilizados na totalidade como sendo esforço nacional, e vice-versa (100% contabilizadas em al. u), correspondente ao co-financiamento FSE).

Os serviços integrados só dispõem de meios de tesouraria após a autorização das requisições de fundos ou dos PLC's e, para que não seja posta em causa a execução dos projectos co-financiados, estes serviços vêm-se “obrigados” a avançar com o financiamento nacional, para que possam, posteriormente, beneficiar do financiamento comunitário. Para além disso, verifica-se ainda que, com alguma frequência, os reembolsos do Gestor, relativos a um determinado ano, acabam por ser disponibilizados ao serviço, já no ano seguinte, existindo um deslizamento temporal entre o fluxo comunitário emitido e a efectiva execução da despesa, o que vem comprovar a incompatibilidade existente entre o regime jurídico, bem como dos sistemas de contabilização subjacentes a estes serviços, com as regras comunitárias em vigor, nomeadamente o regime dos reembolsos.

Apesar de, na execução orçamental do IEFP, se poder identificar as verbas comunitárias no lado da receita, o mesmo não se passa no que se relaciona com a despesa, não estando esta efectivamente identificada como despesa comunitária. Só é possível obter esta informação recorrendo a procedimentos extra contabilísticos. Quanto aos registos efectuados no âmbito do POEFDS, as despesas são sempre consideradas com as participações de 37,5% de verbas nacionais e de 62,5% de verbas FSE.

---

<sup>1</sup> Trata-se de um organismo da administração directa do Estado, dotado de autonomia administrativa, em que os financiamentos da CE estão sob o regime de compensação em receita.



## 11.8 – Despesas administrativas relativas ao controlo do FEOGA-Garantia, no âmbito do Sistema Integrado de Gestão e de Controlo (SIGC)

### 11.8.1 – Enquadramento

A presente auditoria integra-se num estudo comparativo sugerido pelo Tribunal de Contas Europeu (TCE) e efectuado pelas ISC dos Estados-Membros da União Europeia (UE), consubstanciando-se na recolha e análise de dados sobre os custos administrativos com os controlos no local, no âmbito do Sistema Integrado de Gestão e de Controlo aplicado às despesas do FEOGA, Secção Garantia.

O objectivo estratégico consistiu na análise dos sistemas de informação e de controlo instituídos no âmbito dos controlos abrangidos pelo SIGC, face aos objectivos e ao enquadramento legal, comunitário e nacional, bem como na recolha, tratamento e análise dos dados relativos aos custos desses controlos.

A definição dos objectivos e dos critérios de recolha de informação tiveram sempre em conta, devido às características da auditoria<sup>1</sup>, a necessidade de permitir a comparabilidade dos resultados das acções executadas pelas diversas ISC envolvidas nesta análise.

Visou-se ainda avaliar em que medida os resultados dos controlos no local poderiam ser tomados em consideração no cumprimento das obrigações nacionais, no que respeita à aplicação do SIGC.

### 11.8.2 – Observações da auditoria

#### 11.8.2.1 – De carácter geral

Os EM da União Europeia (Portugal no caso vertente) são responsáveis pela aplicação do SIGC, designadamente pela gestão dos pedidos de ajudas, pela instituição dos sistemas informáticos e pela criação das bases de dados, bem como pelo seu controlo.

Uma percentagem não inferior a 80% das despesas totais do FEOGA-Garantia é processada, de forma directa ou indirecta, pelo SIGC, daí resultando a necessidade de uma concepção e aplicação eficazes do Sistema, por forma a que se possa garantir um controlo adequado das despesas e se evitem pagamentos indevidos.

No que respeita a Portugal, embora o objectivo da auditoria fosse centrado na recolha de informação quantificada sobre as despesas com as inspecções no local, foi possível formar uma opinião qualitativa sobre a eficácia dos controlos, que se resume a seguir:

- ◆ Nas ajudas “superfícies”, os controlos administrativos e os controlos no local são susceptíveis de melhorias, o mesmo se passando no que respeita à aplicação das sanções;
- ◆ Nos prémios “animais”, apesar de se terem constatado indícios de melhorias recentes, ainda persistem deficiências de funcionamento, em particular nos controlos administrativos e no que se refere à aplicação de sanções.

<sup>1</sup> Articulada com o TCE.

A regulamentação do SIGC é extremamente complexa e, por vezes, imprecisa e objecto de alterações frequentes, factos que dificultam a sua interpretação pelas entidades incumbidas de a aplicar.

Um aspecto essencial tem a ver com o facto de a União Europeia, através da Comissão, nunca ter estabelecido qualquer sistema de informação harmonizado neste domínio, aplicável a todos os EM, o que conduziu a dificuldades, algumas insuperáveis, ao fornecimento pelo INGA de dados quantitativos coerentes, completos e fundamentados sobre os controlos administrativos e no local.

### **11.8.2.2 – Sobre as despesas com as inspecções no local**

A acção de controlo visava essencialmente proceder à recolha e análise de dados sobre os custos dos controlos locais, efectuados junto dos beneficiários de ajudas “superfícies” e “animais”, no âmbito do SIGC, aplicável não só em Portugal como também nos restantes EM da União Europeia.

Os objectivos foram considerados, pelas ISC intervenientes, como demasiado ambiciosos, sendo de referir que, de um universo de 15 possíveis, apenas 7 ISC aceitaram proceder à recolha de dados com vista à elaboração ulterior de um estudo comparado. Já no decurso da acção, algumas delas acabaram por abandonar o projecto comum, alegando terem encontrado dificuldades intransponíveis, enquanto que outras se limitaram a apresentar dados parciais.

Como corolário desta situação, definiu-se como objectivo complementar o de avaliar a qualidade e a fiabilidade da informação disponível.

É nesse sentido que cabe concluir, no que ao INGA diz respeito, que a informação recolhida sobre esta matéria, apesar da disponibilidade permanente dos responsáveis do Instituto, se caracteriza por ser incompleta, fragmentada e incoerente, assim impossibilitando apurar valores suficientemente precisos e fiáveis dos custos reais dos controlos locais em 2002, objectivo último desta análise.

No entanto e com as adequadas reservas, é possível indicar as seguintes situações:

#### **11.8.2.2.1 – Quanto à despesa controlada**

A despesa total controlada elevou-se a 240,60 milhões de euros, dos quais 96% correspondem a financiamento comunitário (230,87 milhões de euros), cabendo os restantes 4% ao orçamento nacional (9,73 milhões de euros).

Desagregadas por tipo de ajuda, os valores da despesa foram os seguintes:

- ◆ Ajudas “superfícies”: 117,72 milhões de euros;
- ◆ Ajudas “Animais”: 44,40 milhões de euros;
- ◆ Outras medidas da PAC: 49,85 milhões de euros;
- ◆ Medidas da PAC co-financiadas: 22,03 milhões de euros;
- ◆ Medidas totalmente financiadas pelo Orçamento Nacional: 6,60 milhões de euros.



## 11.8.2.2.2 – Quanto ao número de inspecções no local

O número total de inspecções no local, apurado a partir dos relatórios/fichas de inspecções correspondentes às estatísticas remetidas à Comissão Europeia, eleva-se a 35 765.

Por tipo de ajudas, as inspecções no local distribuem-se do seguinte modo:

- ◆ Ajudas “superfícies”: 14 467;
- ◆ Ajudas “animais”: 17 862;
- ◆ Medidas co-financiadas: 3 436.

## 11.8.2.2.3 – Quanto às despesas administrativas com as inspecções

No ano de 2002, os custos com as inspecções realizadas elevaram-se a 7.531.613 euros, sendo 2.123.637 euros relativos a custos salariais do pessoal afecto ao controlo e 5.407.976 euros relativos a outros custos.

Não é possível assegurar que os valores apresentados representam a integralidade dos custos, para além de corresponderem, em alguns casos, a diversos anos ou campanhas.

Como factor de cálculo intermédio, apuraram-se os valores da duração média das inspecções, por tipo de ajuda, incluindo a sua preparação e planeamento, os tempos de viagem, de inspecção no local e do relato e acompanhamento.

O facto de existir um número bastante diversificado de modalidades de inspecções para cada tipo de ajuda conduziu ao apuramento de tempos demasiado díspares para permitir estimar um valor harmonizado e aplicável ao conjunto das inspecções.

Os tempos médios gastos abrangem um espectro que vai das 30 horas, para as inspecções quantitativas tradicionais aos beneficiários das ajudas “superfícies” das culturas arvenses, até a cerca de 5,5 horas, para as inspecções no âmbito de medidas co-financiadas VITIS, passando pelas 10 horas, das inspecções a beneficiários de ajudas “animais”.

Os tempos apurados, em função dos factores “tipo de ajudas” e “modalidades de inspecções”, com as reservas assinaladas, são os seguintes:

- ◆ Ajudas “superfícies” das culturas arvenses (inspecções quantitativas tradicionais): 30 horas;
- ◆ Ajudas “animais”: 10 horas;
- ◆ Inspeções efectuadas pelas DRA's (SUC): 10 horas;
- ◆ Medidas co-financiadas VITIS: 5,45 horas.

As restantes modalidades de inspecções, no âmbito das ajudas “superfícies” (por teledeteção, com e sem visitas rápidas ao terreno), são apenas em parte executadas pelo IFADAP/INGA, pelo que não foi possível apurar os tempos totais.

#### **11.8.2.2.4 – Quanto às deduções e sanções financeiras aplicadas na sequência das inspecções**

Os montantes recuperados, correspondentes às deduções e sanções financeiras aplicadas na sequência das inspecções, foram no valor de 17.878.800 euros.

O modelo de organização e produção de dados disponível no INGA, o qual inclui recuperações relativas a diversos anos ou campanhas, não permite garantir que os valores apresentados correspondem apenas às recuperações referentes a 2002, conforme era objectivo da acção de controlo.