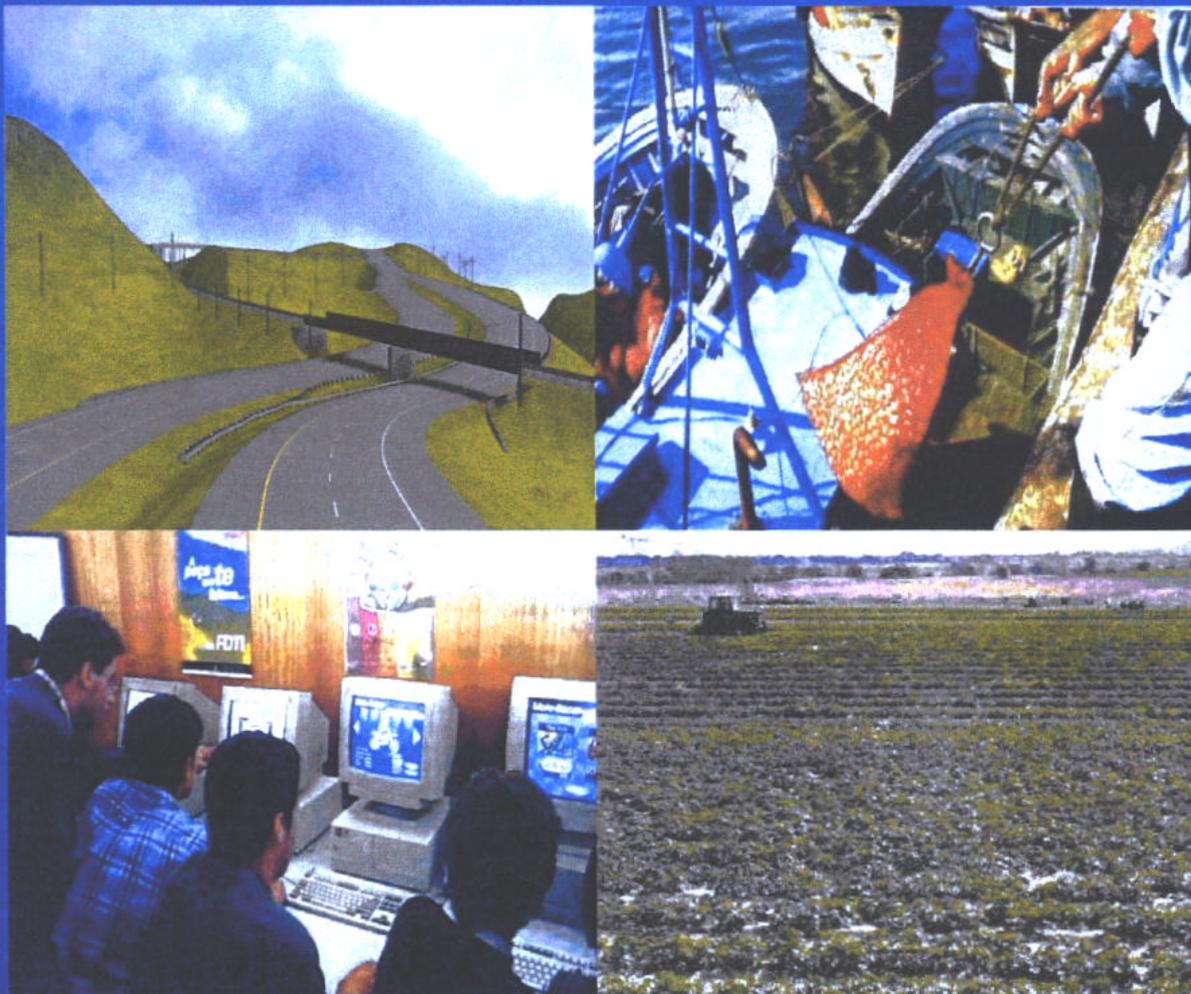


Tribunal de Contas

Lisboa



Auditoria ao Acompanhamento do
Desenvolvimento e da Estrutura de Gestão e
Controlo do QCA III



PROCESSO Nº 34/00 – AUDIT

RELATÓRIO DE AUDITORIA
Nº 4/2002 - 2ª Secção

Acompanhamento do desenvolvimento e
da estrutura de gestão e controlo
do QCA III



ÍNDICE

ÍNDICE DE QUADROS	5
ÍNDICE DE GRÁFICOS	7
RELAÇÃO DE SIGLAS	9
1 – FICHA TÉCNICA	11
2 – SUMÁRIO	13
2.1 – CONCLUSÕES	13
2.2 – RECOMENDAÇÕES	19
3 – INTRODUÇÃO	21
3.1 – OBJECTO E ÂMBITO DA ACÇÃO	21
3.2 – ENTIDADES ENVOLVIDAS	21
3.3 – OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS E OPERACIONAIS	22
3.4 – METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS	25
3.5 – CONDICIONALISMOS	25
3.6 – PROPOSTA DE ÁREAS-CHAVES PARA A INCIDÊNCIA DE FUTURAS ACÇÕES DE FISCALIZAÇÃO	26
3.7 – AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	27
4 – ARTICULAÇÃO DOS VÁRIOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO	29
5 – PRINCÍPIOS GERAIS E ESTRUTURA DO QCA III	33
5.1 – PRINCÍPIOS GERAIS	33
5.2 – ESTRUTURA DO QCA III	34
5.2.1 – <i>Estrutura Geral</i>	34
5.2.2 – <i>Os Programas Operacionais Regionais do Continente</i>	35
5.2.3 – <i>As Intervenções Estruturais de Iniciativa Comunitária</i>	38
6 – ASPECTOS FINANCEIROS	39
6.1 – PRINCÍPIO DA ADICIONALIDADE	39
6.1.1 – <i>Conteúdo</i>	39
6.1.2 – <i>Verificação do cumprimento do princípio</i>	39
6.1.3 – <i>Dificuldades na avaliação do cumprimento do princípio nos períodos 1989-1993 e 1994-1999/2000</i>	39
6.2 – PAGAMENTOS	43
6.3 – RESERVA DE EFICIÊNCIA	45
6.4 – RESERVA DE PROGRAMAÇÃO	45
6.5 – ELEGIBILIDADES	46
6.6 – O “PHASING OUT”	46
7 – VISÃO GLOBAL DO QCA III, EM TERMOS FINANCEIROS	49
7.1 – ESTRUTURA FINANCEIRA DO QCA III	49
7.2 – REGIONALIZAÇÃO DA DESPESA PÚBLICA	55
7.3 – CRONOGRAMA FINANCEIRO	56
8 – OS FUNDOS ESTRUTURAIS NO QCA III	59
8.1 – FEDER	59
8.1.1 – <i>Enquadramento legal</i>	59
8.1.2 – <i>Circuito financeiro</i>	59
8.1.3 – <i>Estrutura Financeira</i>	61

8.1.4 –	<i>Regionalização do FEDER</i>	65
8.2 –	FUNDO SOCIAL EUROPEU.....	66
8.2.1 –	<i>Enquadramento legal</i>	66
8.2.2 –	<i>Circuito financeiro</i>	66
8.2.3 –	<i>Estrutura financeira</i>	68
8.2.4 –	<i>Regionalização do FSE</i>	73
8.3 –	FEOGA – ORIENTAÇÃO.....	73
8.3.1 –	<i>Enquadramento legal</i>	73
8.3.2 –	<i>Circuito financeiro</i>	73
8.3.3 –	<i>Estrutura financeira</i>	75
8.3.4 –	<i>Regionalização do FEOGA-O</i>	79
8.4 –	IFOP.....	79
8.4.1 –	<i>Enquadramento legal</i>	79
8.4.2 –	<i>Circuito financeiro</i>	79
8.4.3 –	<i>Estrutura financeira</i>	81
8.4.4 –	<i>Regionalização do IFOP</i>	84
9 –	ESTRUTURA ORGÂNICA E FUNCIONAL DO QCA III	87
9.1 –	A COORDENAÇÃO GLOBAL DO QCA III.....	87
9.2 –	A GESTÃO NO QCA III.....	87
9.3 –	O ACOMPANHAMENTO NO QCA III.....	91
9.4 –	A AVALIAÇÃO NO QCA III.....	93
9.4.1 –	<i>Tipologia das avaliações de acordo com o Regulamento (CE) n° 1260/1999 do Conselho</i>	93
9.4.2 –	<i>A estrutura orgânica da avaliação no QCA III</i>	94
9.5 –	O CONTROLO.....	98
9.5.1 –	<i>Instrumentos de regulamentação aplicáveis</i>	98
9.5.2 –	<i>Objectivos e âmbito do controlo</i>	99
9.5.3 –	<i>Definição de critérios de selecção, metodologias e instrumentos de controlo</i>	99
9.5.4 –	<i>Os três níveis de controlo</i>	100
9.5.5 –	<i>Planeamento do controlo</i>	102
9.5.6 –	<i>Acompanhamento do controlo</i>	103
9.5.7 –	<i>Acesso à informação pelas entidades envolvidas no controlo</i>	103
9.5.8 –	<i>As comunicações do Estado-Membro à Comissão Europeia</i>	104
9.5.8.1 –	Comunicação das pistas de controlo.....	104
9.5.8.2 –	Comunicação de irregularidades.....	104
9.5.8.3 –	Comunicação de correcções financeiras.....	105
9.5.9 –	<i>As declarações de encerramento</i>	105
10 –	EMOLUMENTOS	107
11 –	DETERMINAÇÕES FINAIS	107
ANEXO I	109	
NOTA DE EMOLUMENTOS.....	109	
ANEXO II	115	
RESPOSTA DAS ENTIDADES AUDITADAS.....	115	



ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – ESTRUTURA DO DOSSIER PERMANENTE – QCA III	23
QUADRO 2 – ESTRUTURA DO QCA III.....	35
QUADRO 3 – ESTRUTURA DO FINANCIAMENTO - QCA III.....	49
QUADRO 4 – ESTRUTURA DA CONTRIBUIÇÃO COMUNITÁRIA POR FUNDO ESTRUTURAL – QCA III ...	49
QUADRO 5 – PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA – QCA III.....	53
QUADRO 6 – REGIONALIZAÇÃO DA DESPESA PÚBLICA POR EIXOS PRIORITÁRIOS E INTERVENÇÕES OPERACIONAIS – QCA III.....	55
QUADRO 7 – CRONOGRAMA FINANCEIRO DA DESPESA PÚBLICA - QCA III.....	57
QUADRO 8 – DIRECÇÕES DE SERVIÇOS DA DGDR E PO QUE LHES ESTÃO AFECTOS.....	60
QUADRO 9 – DESPESA PÚBLICA, INVESTIMENTO PRIVADO E INVESTIMENTO TOTAL ASSOCIADO AO FEDER – QCA III.....	62
QUADRO 10 – DISTRIBUIÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO FEDER – QCA III.....	64
QUADRO 11 – PESO PERCENTUAL DO FEDER RELATIVAMENTE AO TOTAL DA CONTRIBUIÇÃO COMUNITÁRIA NO QUE RESPEITA A CADA PO E EIXO PRIORITÁRIO – QCA III.....	65
QUADRO 12 – REGIONALIZAÇÃO DO FEDER - QCA III.....	66
QUADRO 13 – DESPESA PÚBLICA, INVESTIMENTO PRIVADO E INVESTIMENTO TOTAL ASSOCIADO AO FSE – QCA III.....	69
QUADRO 14 – DISTRIBUIÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO FSE – QCA III.....	71
QUADRO 15 – PESO PERCENTUAL DO FSE RELATIVAMENTE AO TOTAL DA CONTRIBUIÇÃO COMUNITÁRIA NO QUE RESPEITA A CADA PO E EIXO PRIORITÁRIO – QCA III.....	72
QUADRO 16 – REGIONALIZAÇÃO DO FSE – QCA III.....	73
QUADRO 17 – DESPESA PÚBLICA, INVESTIMENTO PRIVADO E INVESTIMENTO TOTAL ASSOCIADO AO FEOGA-O.....	76
QUADRO 18 – DISTRIBUIÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO FEOGA-O – QCA III.....	77
QUADRO 19 – PESO PERCENTUAL DO FEOGA-O RELATIVAMENTE AO TOTAL DA CONTRIBUIÇÃO COMUNITÁRIA NO QUE RESPEITA A CADA PO E EIXO PRIORITÁRIO – QCA III.....	78
QUADRO 20 – REGIONALIZAÇÃO DO FEOGA-O – QCA III.....	79
QUADRO 21 – DESPESA PÚBLICA, INVESTIMENTO PRIVADO E INVESTIMENTO TOTAL ASSOCIADO AO IFOP – QCA III.....	82
QUADRO 22 – DISTRIBUIÇÃO DO IFOP – QCA III.....	83
QUADRO 23 – PESO PERCENTUAL DO IFOP RELATIVAMENTE AO TOTAL DA CONTRIBUIÇÃO COMUNITÁRIA NO QUE RESPEITA A CADA PO E EIXO PRIORITÁRIO – QCA III.....	84
QUADRO 24 – REGIONALIZAÇÃO DO IFOP – QCA III.....	84
QUADRO 25 – ESTRUTURA DE GESTÃO DO QCA III.....	88
QUADRO 26 – COMPETÊNCIAS DOS ÓRGÃOS DE GESTÃO DO QCA III.....	89
QUADRO 27 – AUTORIDADES DE PAGAMENTOS DE FUNDOS ESTRUTURAIS.....	89
QUADRO 28 – TIPOS DE RELATÓRIOS DE EXECUÇÃO DO QCA III E DAS IO.....	90
QUADRO 29 – ESTRUTURA DE ACOMPANHAMENTO DO QCA III.....	92
QUADRO 30 – AVALIAÇÃO GLOBAL DO QCA III.....	95
QUADRO 31 – AVALIAÇÃO DAS IO.....	97
QUADRO 32 – ENTIDADES RESPONSÁVEIS PELOS DIVERSOS NÍVEIS DE CONTROLO.....	100
QUADRO 33 – OUTRAS ENTIDADES COM RESPONSABILIDADE NO CONTROLO DE 2º NÍVEL.....	101
QUADRO 34 – OUTRAS ENTIDADES COM RESPONSABILIDADE NO CONTROLO DE 1º NÍVEL.....	101



ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – ESTRUTURA DA CONTRIBUIÇÃO COMUNITÁRIA POR FUNDO ESTRUTURAL – QCA III..	50
GRÁFICO 2 – DESPESA PÚBLICA POR EIXO PRIORITÁRIO – QCA III.....	50
GRÁFICO 3 – DESPESA PÚBLICA POR PO – QCA III.....	51
GRÁFICO 4 – FEDER POR EIXO PRIORITÁRIO – QCA III.....	62
GRÁFICO 5 – FEDER POR PO – QCA III.....	63
GRÁFICO 6 – FSE POR EIXO PRIORITÁRIO – QCA III.....	69
GRÁFICO 7 – FSE POR PO – QCA III.....	70
GRÁFICO 8 – FEOGA-O POR EIXO PRIORITÁRIO – QCA III.....	76
GRÁFICO 9 – FEOGA-O POR PO – QCA III.....	77
GRÁFICO 10 – REGIONALIZAÇÃO DO FEOGA – ORIENTAÇÃO – QCA III.....	79
GRÁFICO 11 – IFOP POR EIXO PRIORITÁRIO – QCA III.....	82
GRÁFICO 12 – IFOP POR PO – QCA III.....	83
GRÁFICO 13 – REGIONALIZAÇÃO DO IFOP – QCA III.....	85



RELAÇÃO DE SIGLAS

CCR – Comissão de Coordenação Regional

CE – Comissão Europeia

CM – Câmara Municipal

DGDR – Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional

DGPA – Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura

DGT – Direcção-Geral do Tesouro

DPP – Departamento de Prospectiva e Planeamento

EAT – Estrutura de Apoio Técnico

EM – Estado Membro

FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FEOGA-O – Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – Secção Orientação

FSE – Fundo Social Europeu

GPPAA – Gabinete de Planeamento e Política Agro-Alimentar

IAPMEI – Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento

ICEP – Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal

IFADAP – Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas

IFT – Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo

IGA – Inspeção-Geral e Auditoria de Gestão

IGE – Inspeção-Geral da Educação

IGF – Inspeção-Geral de Finanças

IGFSE – Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu

IGFSS – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

IGMTS – Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade

IGS – Inspeção-Geral da Saúde

IFOP – Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas

IO – Intervenção Operacional

LVT – Lisboa e Vale do Tejo

MADRP – Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas

OET – Operações Específicas de Tesouraria

PAC – Política Agrícola Comum

PDR – Plano de Desenvolvimento Regional

PME – Pequenas e Médias Empresas

PNEDES – Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social

PO – Programa Operacional

QCA III – Quadro Comunitário de Apoio III

RAA – Região Autónoma dos Açores

RCM – Resolução de Conselho de Ministros

SNC – Sistema Nacional de Controlo

TCE – Tribunal de Contas Europeu

UE – União Europeia

UG – Unidade de Gestão



1 – FICHA TÉCNICA

EQUIPA DE AUDITORIA			
"Acompanhamento do desenvolvimento e da estrutura de gestão e controlo do QCA III"			
	TÉCNICOS	CATEGORIA /CARGO	QUALIFICAÇÃO
Coordenação Geral	Abílio Matos	Auditor-Coordenador	Lic. Economia
	Rui Águas Trindade	Auditor-Chefe	Lic. Economia
Equipa de Auditoria	Jorge Moreno Trindade	Auditor	Lic. Gestão
	Helena Fernandes	Téc. Ver. Sup. Principal	Lic Direito
Apoio Informático	Kátia Lorena M. Nobre	Assist. Administrativo	
	Armando C.B. Antunes	Assist. Administrativo	



2 – SUMÁRIO

Esta auditoria teve por objecto o levantamento e estudo do enquadramento normativo do QCA III, da estrutura financeira do mesmo, bem como das intervenções operacionais em que se desdobra, da sua estrutura orgânica e funcional, quer a nível global quer a nível de cada intervenção operacional que compõe o quadro e dos respectivos sistemas de informação.

O objectivo estratégico da acção era o de, através de um melhor conhecimento da estrutura do QCA III, identificar as áreas-chave para incidência do controlo externo do Tribunal de Contas e facilitar o planeamento das acções relativas ao mesmo.

Assim, as conclusões tentam resumir quanto possível o sistema de gestão, acompanhamento, avaliação e controlo do QCA III, e as recomendações, nesta fase, são apenas as minimamente indispensáveis.

2.1 – Conclusões

1. O Quadro Comunitário de Apoio III foi aprovado pela Decisão C (2000) 762, de 30 de Março, para o período de 2000-2006.

O QCA III engloba quatro eixos prioritários:

- ◆ Eixo 1 – Elevar o nível de qualificação dos Portugueses, promover o emprego e a coesão nacional;
- ◆ Eixo 2 – Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro;
- ◆ Eixo 3 – Afirmar o valor do território e da posição geo-económica do país;
- ◆ Eixo 4 – Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional.

Cada um destes Eixos é constituído por vários Programas Operacionais (PO).

Os três primeiros eixos são constituídos por PO sectoriais, num total de 11.

O quarto eixo é constituído por 7 PO Regionais correspondentes às 5 regiões do continente e às duas regiões autónomas.

São patentes no âmbito deste QCA e do Regulamento (CE) nº 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho, que estabelece as disposições gerais sobre os Fundos estruturais, princípios gerais que, pela sua abrangência e transversalidade, se mostram determinantes do ponto de vista da filosofia do sistema instituído, tendo operado como condicionantes nas fases de planeamento e programação e pretendendo ser acolhidos durante a fase de execução, ao nível global das intervenções operacionais incluídas neste Quadro. Destes princípios destacam-se os seguintes:

- ◆ Adicionalidade;
- ◆ Parceria;

- ◆ Respeito pelas regras comunitárias de concorrência;
- ◆ Respeito pelas regras comunitárias em matéria de adjudicação dos contratos de direito público;
- ◆ Protecção do ambiente;
- ◆ Igualdade de oportunidades entre homens e mulheres;
- ◆ Compatibilidade com a PAC e as outras Políticas Comuns.

No âmbito do QCA III, prevê-se uma despesa pública de cerca de 32 799 992 Mil Euros, co-financiada pelo FEDER, FSE, FEOGA-O e IFOP em cerca de 20 535 000 Mil Euros, o que corresponde a uma taxa de co-financiamento comunitário de cerca de 62,6%. Prevê-se ainda um investimento privado de cerca de 9399 711 Mil Euros, o que perfaz um investimento total associado ao QCA III de cerca de 42 199 703 Mil Euros.

Do total dos Fundos estruturais afectos ao QCA III encontram-se cativos, no âmbito das reservas de eficiência e de programação, 821 000 e 535 460 Mil Euros, respectivamente, o que corresponde a 4,0 % e 2,6 % da contribuição comunitária para o QCA III com origem nos Fundos estruturais.

Às verbas cativas, no valor total de 1 356 460 Mil Euros, corresponde uma despesa pública de 2 166 636 Mil Euros. Prevê-se ainda um investimento privado no valor de 620 906 Mil Euros, o que perfaz um investimento total associado a estas reservas de cerca de 2 787 542 Mil Euros.

O financiamento comunitário previsto, no valor de cerca de 20 535 000 Mil Euros, distribui-se da seguinte forma (cf. pontos 5 e 7.1):

(Un.: Mil Euros)

Fundos Comunitários	Montante	Estrutura Percentual
FEDER	13 295 722	64,7
FSE	4 720 947	23,0
FEOGA-O	2 283 516	11,1
IFOP	234 815	1,2
Total	20 535 000	100

2. O QCA III obedece a um modelo diverso do adoptado nos anteriores QCA, consubstanciado numa filosofia de regionalização, reforçando o poder de decisão em termos regionais.

Cada Programa Operacional Regional, no âmbito do QCA III, abrangerá e integrará intervenções desconcentradas de todos os PO Sectoriais na região, atingindo, assim, aquelas, um montante global que multiplica por quatro os valores dos PO Regionais do QCA II, e confere, no âmbito do QCA III, aos PO Regionais um peso relativo muito superior ao existente no QCA II. Com efeito, as verbas previstas para o QCA II relativamente aos cinco PO Regionais do Continente representavam cerca de 11% do total da despesa pública prevista enquanto no QCA III estes mesmos PO representam cerca de 39,2% daquela mesma despesa (sem reserva de eficiência e reserva de programação) e cerca de 47% das contribuições directas dos Fundos estruturais.



Observa-se que pela primeira vez os 5 programas operacionais do continente, além de financiamento FEDER, têm contribuições comunitárias com origem no FSE, FEOGA-O e IFOP. Diferentemente, no anterior quadro, a contribuição comunitária com origem em Fundos estruturais era integralmente FEDER.

Este facto pode ser considerado um risco tendo em atenção a falta de experiência na gestão e controlo destes Fundos estruturais por parte das estruturas de gestão destes 5 programas operacionais (cf. ponto 5) .

3. O quadro legal do QCA III a nível financeiro é distinto dos anteriores QCA, obrigando o actual enquadramento a um maior rigor em termos de execução financeira. As principais inovações no que respeita a regras financeiras são:

- ◆ No que respeita aos pagamentos da Comissão Europeia, a filosofia dominante é a do reembolso de despesas já efectuadas, ao contrário do que se passava no anterior quadro em que a filosofia era a de adiantamentos, o que acarreta um esforço acrescido ao Estado, às empresas e aos particulares (cf. ponto 6.2).
- ◆ Uma das mais importantes regras financeiras estabelecidas para o QCA III é a resultante do nº 2 do artº 31º do Regulamento 1260/1999, de acordo com a qual *“a parte de uma autorização que não tiver sido liquidada com um adiantamento ou em relação à qual não tiver sido apresentado (...)”* um *“(…) pedido de pagamento admissível (...) no final do segundo ano subsequente ao ano da autorização (...)”* será objecto de anulação, o que impõe uma execução célere por parte dos Estados-Membros, sob pena de anulação automática daquela parte da autorização orçamental, com a conseqüente perda de verbas comunitárias. Esta regra, conjugada com a nova filosofia do reembolso de despesa efectiva por parte da Comissão Europeia, obriga a um grande esforço financeiro e rigor em termos temporais no que respeita à execução financeira por parte do Estado, das empresas e dos particulares.

Observe-se, porém, que o Estado Português, para ultrapassar algumas dificuldades de tesouraria no âmbito do QCA III, pode contar com um instrumento financeiro instituído na al. c) do artº 30º do Decreto-Lei nº 191/99, que permite a antecipação, através de OET, de fundos previstos no Orçamento da União Europeia (cf. ponto 6.2).

- ◆ Encontra-se prevista uma “reserva de eficiência” no nº 5 do artº 7º do Regulamento (CE) nº 1260/1999, de 21 de Junho.

Este mecanismo financeiro consiste na cativação de 4% dos Fundos estruturais previstos para o QCA III, a serem atribuídos a meio do período deste Quadro, o mais tardar até 31 de Março de 2004, pela Comissão Europeia em estreita concertação com o Estado-Membro, com base em propostas por este apresentadas e em função da eficiência demonstrada por cada intervenção operacional (cf. ponto 6.3) .

- ◆ No âmbito do QCA III prevê-se ainda uma “reserva de programação” no montante de 2,6% dos Fundos estruturais previstos para o QCA III.

Esta reserva tem como objectivo flexibilizar o QCA III e assim aumentar a capacidade de adaptação e de resposta às incertezas decorrentes da dimensão do período de programação e às conseqüências do processo de globalização da economia.

A atribuição da “reserva de programação” será efectuada em simultâneo e de forma coerente com a atribuição da “reserva de eficiência”, pela Comissão Europeia em estreita concertação com o Estado-Membro, com base em proposta por este apresentada (cf. ponto 6.4).

4. A região de Lisboa e Vale do Tejo encontra-se em regime de “*phasing out*” nos termos do artº 6º do Regulamento (CE) nº 1260/1999.

Este regime implica um apoio decrescente ao longo do período 2000-2006, concentrando-se cerca de 68,6% dos apoios entre 2000 e 2002, o que obriga a um esforço financeiro e rigor acrescido durante este período, relativamente aos investimentos na Região de Lisboa e Vale do Tejo, por parte do Estado, das empresas e dos particulares.

As consequências financeiras do regime de “*phasing out*” fazem-se sentir ao nível dos vários PO sectoriais, no que ao âmbito geográfico da região de Lisboa e Vale do Tejo respeita, e ainda no PO Regional de Lisboa e Vale do Tejo (cf. pontos 6.6 e 7.3).

5. A coordenação da execução global do QCA III, bem como as negociações relativas a este quadro comunitário de apoio incumbem, por força do disposto no nº 1 do artº 4º do Decreto-Lei nº 54-A/2000, de 7 de Abril, à Comissão de Coordenação do QCA III.

Trata-se de uma comissão de carácter governamental, composta pelo Ministro do Planeamento, que preside, e pelos membros do Governo responsáveis pela gestão nacional de cada fundo estrutural (cf. ponto 9.1).

6. O Decreto-Lei nº 54-A/2000, de 7 de Abril, apresenta dois níveis de gestão no âmbito do QCA III: a gestão global, que incumbe à Comissão de Gestão do QCA III, “*autoridade de gestão do quadro comunitário de apoio*”, e a gestão das intervenções operacionais, sectoriais ou regionais do continente¹, bem como a gestão das intervenções estruturais de iniciativa comunitária.

Ao nível das intervenções operacionais a gestão incumbe a um gestor que é apoiado por uma Unidade de Gestão, sendo estas duas entidades apoiadas por uma Estrutura de Apoio Técnico.

Os Gestores podem ser apoiados por gestores de Eixos Prioritários e, em casos excepcionais e devidamente fundamentados, por coordenadores de componentes de intervenções operacionais.

No que respeita aos PO Regionais do continente, o gestor é por inerência de funções o Presidente da CCR respectiva.

No âmbito dos PO Regionais do continente prevêm-se unidades de gestão por cada eixo prioritário do PO.

A coordenação de cada acção integrada de base territorial e de cada intervenção da administração central regionalmente desconcentrada, integradas nos PO Regionais, incumbe a um coordenador.

As estruturas de gestão foram de uma forma geral nomeadas pela RCM nº 27/2000, de 16 de Maio (cf. ponto 9.2).

¹Não foram consideradas no âmbito da amostra da presente acção as intervenções operacionais das Regiões Autónomas.



7. O Decreto-Lei n° 54-A/2000, de 7 de Abril, apresenta dois níveis de acompanhamento no âmbito do QCA III: o acompanhamento global, que incumbe à Comissão de Acompanhamento do QCA III, e o acompanhamento das intervenções operacionais, que incumbe às Comissões de Acompanhamento de cada IO (cf. ponto 9.3).
8. Encontram-se previstas nos art^{os} 41° a 43° do Regulamento (CE) n° 1260/1999 três avaliações obrigatórias em momentos diferentes da programação e execução do QCA III:
 - ◆ Avaliação ex-ante, “que serve de base para a preparação dos planos, das intervenções e do complemento de programação”;
 - ◆ Avaliação intercalar, que “analisará, tendo em linha de conta a avaliação ex-ante, os primeiros resultados das intervenções, a sua pertinência e a realização dos objectivos e apreciará igualmente a utilização das dotações, bem como o funcionamento do acompanhamento e da execução”;
 - ◆ Avaliação ex-post que se destina a “dar conta da utilização dos recursos, da eficácia das intervenções e do seu impacto, bem como a tirar ensinamentos para a política de coesão económica e social”, e incide “nos factores de êxito ou de insucesso da execução, bem como nas realizações e nos resultados, incluindo no aspecto da sua sustentabilidade”.

As avaliações ex-post e intercalar incidirão sobre o QCA III em termos globais e sobre cada intervenção operacional.

O Decreto-Lei n° 54-A/2000, de 7 de Abril, comete, na al. e) do seu art° 7°, ao Departamento de Prospectiva e Planeamento do Ministério do Planeamento a competência para a elaboração dos relatórios intercalar e final relativos à avaliação do cumprimento do princípio da adicionalidade (cf. ponto 9.4).

9. As exigências comunitárias em matéria de controlo financeiro encontram-se nos art^{os} 38° e 39° do Regulamento (CE) n° 1260/1999, tendo a Comissão, através dos Regulamentos (CE) n°s 438/2001 e 448/2001, estabelecido as regras de execução do Regulamento (CE) n° 1260/1999, respectivamente, no que respeita à gestão e controlo das intervenções operacionais no quadro dos Fundos estruturais e ao procedimento para a realização das correcções financeiras aplicáveis às intervenções no quadro dos Fundos estruturais.

Em termos nacionais o controlo no âmbito do QCA III foi regulamentado, numa 1ª fase, pelo Decreto-Lei n° 54-A/2000, de 7 de Abril, e, numa 2ª fase, no seguimento da aprovação do Regulamento (CE) n° 438/2001, de uma forma específica, pelo Decreto-Lei n° 168/2001, de 25 de Maio, que regula o funcionamento do Sistema Nacional de Controlo do QCA III e pela Portaria n° 684/2001, de 5 de Julho, que visa estabelecer as modalidades de articulação entre os diferentes níveis de controlo do Sistema Nacional de Controlo do QCA III e definir as condições de fornecimento e acesso à informação relevante para o controlo.

O sistema de controlo desenvolve-se em três níveis:

- ◆ Controlo de alto nível – IGF
- ◆ Controlo de 2º nível – processa-se por Fundos estruturais, tendo o Decreto-Lei n° 168/2001 definido as entidades responsáveis pela coordenação deste controlo a nível de cada fundo:

- ◇ FEDER – DGDR
- ◇ FSE – IGFSE
- ◇ FEOGA-O – IGA
- ◇ IFOP - IGA

A Portaria n° 684/2001 nomeou ainda outras entidades com responsabilidades no controlo de 2º nível.

- ◆ Controlo de 1º nível – órgãos de gestão de cada IO e ainda, em algumas, também por outros organismos designados pela Portaria n° 684/2001 (cf. ponto 9.5).



2.2 – Recomendações

Atento o facto de os trabalhos de campo da presente auditoria terem decorrido numa fase inicial de implementação do QCA III, importa referir que as recomendações ora formuladas se limitam a apontar as áreas que, pelo desenho do próprio QCA III, são susceptíveis de gerar situações de potencial ineficiência do respectivo sistema de gestão e controlo. Por se tratar da autoridade de gestão do quadro comunitário de apoio, as recomendações seguintes são dirigidas à Comissão de Gestão do QCA III.

1. Analisar regularmente a informação sobre o grau de celeridade dos processos de análise e decisão final sobre as candidaturas, dos pagamentos pelos gestores e organismos intermédios aos beneficiários e das transferências de verbas das autoridades de pagamento para os gestores relativamente a todas as intervenções operacionais integradas no QCA III, emitindo, com o acordo da Comissão de Coordenação do QCA III, as necessárias normas e orientações aos gestores a fim de ultrapassar eventuais atrasos ou bloqueios daqueles processos. Com efeito, do grau de celeridade destes processos depende também um nível de execução financeira suficiente para impedir a perda de verbas que poderá resultar do disposto no nº 2 do artº 31º do Regulamento (CE) nº 1260/1999, de 21 de Junho.
2. Verificar regularmente a execução financeira do total do investimento previsto para a região de Lisboa e Vale do Tejo - englobam-se nesta sede o POLVT e os PO sectoriais no que ao âmbito geográfico desta região se refere -, atento o regime de *‘phasing out’* em que esta se encontra, especialmente no que se refere às autorizações orçamentais relativas aos anos de 2000 a 2002, emitindo, com o acordo da Comissão de Coordenação do QCA III, as normas e orientações que eventualmente se mostrem necessárias para assegurar elevadas taxas de execução financeira daquelas IO, tendo em conta que estas verbas representam cerca de 68,6% do total da despesa pública prevista para o período de programação do QCA III. O elevado volume financeiro destas verbas, aliado à possibilidade de perda de verbas comunitárias em caso de insuficiente execução financeira, decorrente do preceituado no nº 2 do artº 31º Regulamento (CE) nº 1260/1999, de 21 de Junho, torna esta verificação fulcral.
3. Analisar os procedimentos de gestão e controlo instituídos no âmbito dos PO regionais, especialmente no que respeita aos três Fundos estruturais que nos anteriores Quadros Comunitários não financiavam os Programas homólogos, isto é, o FSE, o FEOGA-O e o IFOP, atento o risco adveniente da inexperiência das respectivas estruturas de gestão e controlo de 1º nível neste âmbito. Um especial enfoque deve ser dado à gestão e controlo no Eixo nº 3 destes PO, tendo em conta quer a inovação constituída pelas intervenções da administração central regionalmente desconcentradas, quer o facto de este Eixo ter, em qualquer dos PO regionais do continente, um peso financeiro superior a 50% do volume financeiro dos mesmos, quer ainda a multiplicidade das entidades envolvidas e a inerente necessidade acrescida de coordenação.
4. Garantir um acesso alargado aos dados constantes dos sistemas de informação dos vários fundos comunitários e IO, que lhe permita detectar a origem de eventuais situações de atraso ou bloqueio na execução financeira das intervenções operacionais e emitir as necessárias normas e orientações tendentes à sua correcção.
5. Garantir que os sistemas de informação dos fundos comunitários e das IO se encontrem operacionais com a brevidade possível e que dos mesmos constem, designadamente, os campos necessários ao controlo dos tempos médios de análise de candidaturas e pedidos de pagamento, dos pagamentos pelos gestores e organismos intermédios aos beneficiários e das transferências de

verbas das autoridades de pagamento para os gestores relativamente a todas as IO integradas no QCA III, permitindo a detecção de factores de morosidade prejudiciais à obtenção de elevadas taxas de execução financeira.

6. Zelar pelo cumprimento, no âmbito do Sistema Nacional de Controlo, em termos qualitativos e quantitativo, dos níveis mínimos de controlo previstos no artº 10º do Regulamento (CE) n.º 438/2001 da Comissão, ou de níveis superiores que venham a ser definidos no âmbito do referido Sistema.



3 – INTRODUÇÃO

No cumprimento dos Programas de Fiscalização aprovados pelo Tribunal de Contas para os anos 2000 e 2001 e do Plano Global de Auditoria, realizou-se a presente Acção de “Acompanhamento do desenvolvimento e da estrutura de gestão e controlo do QCA III”.

3.1 – Objecto e Âmbito da Acção

A acção teve por objecto o levantamento e estudo do enquadramento normativo do QCA III, da estrutura financeira do mesmo e das intervenções operacionais em que se desdobra, da sua estrutura orgânica e funcional, compreendendo quer o nível global quer o nível de cada intervenção operacional que compõe o quadro e dos respectivos sistemas de informação.

No âmbito desta acção foi desenvolvida actividade junto de algumas das entidades com funções de primordial importância para a gestão, acompanhamento, avaliação e controlo do QCA III e de quatro dos seus Programas Operacionais – o PO de Lisboa e Vale do Tejo enquanto Programa Operacional Regional, o PO Economia enquanto Programa Operacional Sectorial com maior participação de FEDER, o PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social enquanto Programa Operacional Sectorial com maior participação de FSE, o PO Agricultura e Desenvolvimento Rural enquanto Programa Operacional Sectorial com maior participação de FEOGA-O e o PO Pesca enquanto Programa Operacional Sectorial com maior participação de IFOP. O estudo referido não se limitou, contudo, aos PO supra mencionados, uma vez que prévia e concomitantemente se procedeu a um levantamento da legislação publicada com referência ao QCA III e respectivas intervenções operacionais e foram solicitados elementos documentais aos vários gestores das intervenções operacionais.

3.2 – Entidades Envolvidas

As entidades onde se efectuaram diligências no âmbito desta auditoria foram as seguintes:

- ◆ DGDR – autoridade de pagamento do FEDER e responsável pela gestão nacional do Fundo e pela coordenação do respectivo controlo de 2º nível, que igualmente forneceu a documentação relevante relativa às Comissões de Gestão e de Acompanhamento do QCA III, presididas pelo seu Director-Geral;
- ◆ IGFSE – autoridade de pagamento do FSE e responsável pela gestão nacional do Fundo e pela coordenação do respectivo controlo de 2º nível;
- ◆ DGPA – responsável pela gestão nacional do IFOP;
- ◆ IFADAP – autoridade de pagamento e entidade pagadora de FEOGA-O e IFOP;
- ◆ Direcção-Geral do Tesouro – entidade detentora das contas bancárias relativas ao QCA III das quais são titulares a Comissão Europeia, as autoridades de pagamento dos Fundos estruturais e os gestores das intervenções operacionais;
- ◆ Inspeção-Geral de Finanças – responsável pelo controlo de alto nível;

- ◆ Inspeção-Geral e Auditoria de Gestão – responsável pela coordenação do controlo de 2º nível do FEOGA-O e do IFOP;
- ◆ Gabinete de Planeamento e Política Agro-Alimentar – autoridade de gestão nacional do FEOGA-O, com responsabilidades no respectivo controlo de 2º nível;
- ◆ Departamento de Prospectiva e Planeamento – responsável pela avaliação do cumprimento do princípio da adicionalidade;
- ◆ Observatório do QCA III – órgão de apoio à avaliação do QCA III;
- ◆ Gestor do Programa Operacional Regional de Lisboa e Vale do Tejo;
- ◆ Gestor do PO Economia;
- ◆ Gestor do PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social;
- ◆ Gestor do PO Agricultura e Desenvolvimento Rural;
- ◆ Gestor do PO Pesca;
- ◆ Coordenador Nacional do Desporto, por esta intervenção ser a única que, muito embora apresente um carácter eminentemente sectorial, tem a sua execução integralmente desconcentrada junto de cada PO regional.

3.3 – Objectivos Estratégicos e Operacionais

O objectivo estratégico fundamental desta acção consubstancia-se na criação de um núcleo de informação em matéria de QCA III, e, simultaneamente, na preparação de instrumentos de trabalho para futuras acções de controlo a realizar pelo Tribunal de Contas à aplicação dos recursos financeiros oriundos da Comunidade Europeia no âmbito do QCA III. Neste domínio, procurou-se por um lado identificar áreas-chave para a incidência de futuras acções de fiscalização e por outro lado facilitar através do conhecimento da estrutura financeira do QCA III, o planeamento de futuras acções.

Neste contexto, procedeu-se à recolha de legislação e regulamentação relativa à implementação e regulamentação do QCA III e das respectivas intervenções operacionais e, bem assim, de outra documentação facultada pelas entidades envolvidas na acção ou recolhida por outras vias, designadamente a consulta dos *sites* da Internet relativos aos PO ou à União Europeia.

Com a publicação do Regulamento (CE) nº 438/2001, de 2 de Março, ficou estabelecida a obrigatoriedade de os Estados-Membros fornecerem à Comissão os elementos a que se refere o artº 5º do referido diploma, isto é, a pista de controlo para cada intervenção operacional.

O envio da pista de controlo à Comissão Europeia ocorreu, de acordo com aquele preceito, em Junho de 2001, devendo os Estados-Membros proceder à actualização daquela informação anualmente, como decorre do artº 13º do mesmo Regulamento.

Durante a presente acção foram recolhidos os “*audit trails*” oportunamente enviados à Comissão, que se revestem de primordial importância para o conhecimento dos sistemas de gestão e controlo do QCA III. Por essa razão, foram incluídas no presente relatório algumas remissões para aqueles documentos.



Com base na recolha efectuada, foi possível iniciar a organização de um dossier permanente sobre o QCA III junto do DA III.1, cuja estrutura previsual é a seguinte:

Quadro 1 – Estrutura do Dossier Permanente – QCA III

Dossiers	Conteúdo
Regulamentos Comunitários / Legislação Nacional	Regulamentos comunitários relativos ao QCA III e legislação nacional genérica
Comissão de Gestão do QCA III	EAT Actas respeitantes às reuniões desta Comissão Documentos criados por esta comissão
Comissão de Acompanhamento do QCA III	EAT Actas respeitantes às reuniões desta Comissão Documentos criados por esta comissão Lista dos grupos temáticos Documentos criados pelos grupos temáticos
Programas Operacionais (um dossier por PO)	Ficha resumo do PO anexa ao presente relatório Decisão da Comissão Europeia que aprova o Programa Operacional Programa Operacional Complemento de Programação Audit trail Gestor e Gestores de Eixos comunitários Estrutura de Apoio Técnico Unidade de Gestão Comissão de Acompanhamento Lei orgânica dos organismos intermédios Regulamentos das Medidas Acções de Controlo Alto Nível 2º Nível 1º Nível Outras Subcontratações Informação sobre o ponto de situação em termos de execução financeira e de aprovações Contas bancárias por onde circulem as verbas relativas à IO Delegações de Competências Relatório Anual Avaliação Intercalar
Controlo Alto Nível – IGF	Manuais de Auditoria Acções efectuadas por PO

Dossiers	Conteúdo
Controlo 2º Nivel – FEDER	Manual de Auditoria Acções efectuadas por PO Lei Orgânica das entidades responsáveis por este controlo
Controlo 2º Nivel – FSE	Manual de Auditoria Acções efectuadas por PO e respectivos relatórios Lei Orgânica das entidades responsáveis por este controlo
Controlo 2º Nivel – FEOGA-O	Manual de Auditoria Acções efectuadas por PO e respectivos relatórios Lei Orgânica das entidades responsáveis por este controlo
Controlo 2º Nivel – IFOP	Manual de Auditoria Acções efectuadas por PO e respectivos relatórios Lei Orgânica das entidades responsáveis por este controlo
Autoridade de Pagamento – FEDER	Audit trail Lei orgânica da DGDR Contas bancárias por onde circulam as verbas FEDER e as contas dos PO para onde são transferidas
Autoridade de Pagamento – FSE	Audit trail Lei orgânica do IGFSE Contas bancárias por onde circulam as verbas FSE e as contas dos PO para onde são transferidas Relação dos pedidos de pagamentos efectuados à Comissão Europeia
Autoridade de Pagamento – FEOGA-O	Audit trail Lei orgânica do IFADAP Contas bancárias por onde circulam as verbas FEOGA-O e as dos PO para onde são transferidas
Autoridade de Pagamento – IFOP	Audit trail Lei orgânico do IFADAP Contas bancárias por onde circulam as verbas IFOP e as dos PO para onde são transferidas
Sistema de Informação FEDER e QCA III	Manual Auditorias
Sistema de Informação – FSE	Manual Auditorias
Sistema de Informação – FEOGA-O	Manual Auditorias
Sistema de Informação – IFOP	Manual Auditorias

No âmbito da presente acção foi ainda elaborado um instrumento de trabalho interno constituído por fichas relativas a aspectos específicos de cada uma das intervenções operacionais integradas no QCA III.



Como decorre do exposto, o presente relatório constitui apenas um dos *outputs* da presente acção, que pretende traçar um quadro sumário e articulado dos sistemas de gestão e controlo do QCA III, não dispensando, contudo, a consulta da documentação constante do dossier permanente supra mencionado, de que se destacam o PDR, o QCA III, os Programas Operacionais e respectivos Complementos de Programação e ainda os “*audit trails*”.

Em suma, os objectivos da acção foram desenvolvidos de forma a ir além da elaboração do presente relatório, contribuindo para a criação de um núcleo de informação em matéria de QCA III, com um interesse transversal a outras áreas de competências do Tribunal, relevante para a preparação das acções de controlo, mas também para o acompanhamento eficaz das auditorias do TCE neste âmbito e, bem assim, para eventuais acções de formação, a empreender na Direcção-Geral, para funcionários da mesma ou para membros de delegações estrangeiras para os quais tal matéria se mostre relevante.

3.4 – Metodologia e Procedimentos

O trabalho de auditoria utilizou como principais métodos a análise da coordenação, gestão e controlo do QCA III, bem como a abordagem aos seus procedimentos operacionais básicos, a recolha e análise de instrumentos de planeamento comunitários e nacionais – de que se destacam o PNEDES, o PDR, o QCA III, os Programas Operacionais e respectivos Complementos de Programação - e diplomas legislativos, comunitários e nacionais, a consulta e exame de dossiers existentes junto das entidades envolvidas na acção, a análise técnica de processos, o tratamento de informação complementar e a realização de entrevistas estruturadas.

3.5 – Condicionalismos

É de salientar que a presente acção se desenvolveu num âmbito temporal alargado dado o estágio de incipiente desenvolvimento da implementação do QCA III detectado durante a realização do trabalho de campo. Com efeito, encontravam-se então ainda por definir de forma estabilizada e documentada circuitos e procedimentos decisórios, designadamente no que respeita ao papel dos organismos intermédios e à competência e procedimento para a autorização de pagamentos a beneficiários.

De resto, o atraso verificado em algumas áreas, de que se destaca o sistema de controlo, deriva, desde logo, de tardia publicação de regulamentação comunitária e nacional. Assim, só em Março de 2001 foi publicado o Regulamento (CE) nº 438/2001, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) 1260/1999 no que respeita aos sistemas de gestão e controlo das intervenções abrangidas pelo QCA III. A legislação nacional sobre a matéria, necessariamente posterior, consubstanciou-se no Decreto-lei nº 168/2001 e na Portaria nº 684/2001, datando esta última de 5 de Julho.

Acresce que só no final de Junho de 2001 foram enviados à Comissão Europeia as pistas de controlo a que se reporta o artº 5º do Regulamento (CE) nº 438/2001 a actualizar anualmente, se for caso disso, de acordo com o artº 13º do mesmo Regulamento.

O relato foi, por estas razões, sendo ajustado aos desenvolvimentos produzidos após o trabalho de campo, tendo-se procurado actualizar e completar na medida do possível, a informação então recolhida.

Além destes aspectos, cumpre ainda referir que não se procedeu a uma análise exaustiva dos vários sistemas de informação existentes no âmbito do QCA III, razão pelo qual o presente relatório apenas

contém algumas constatações relativamente ao estágio de desenvolvimento dos mesmos. Com efeito, durante os trabalhos de campo foi possível constatar que a IGF se encontrava a realizar um trabalho exaustivo sobre os sistemas de informação das autoridades de pagamento. Neste contexto, por razões que se prendem essencialmente com os princípios de complementaridade e de economia de recursos, entendeu-se ser de evitar a sobreposição de acções nesta área, tanto mais que a IGF elaborará os relatórios respeitantes ao controlo exercido, relatórios esses que, pela sua relevância, deverão ser solicitados.

3.6 – Proposta de áreas-chaves para a incidência de futuras acções de fiscalização

Atento o quadro financeiro, orgânico e funcional do QCA III, importa salientar como áreas-chave para a incidência da fiscalização por este Tribunal as seguintes:

- ◆ O cumprimento pelo SNC, em termos qualitativos e quantitativos, dos níveis mínimos de controlo previstos no artº 10º do Regulamento (CE) nº 438/2001 da Comissão, ou de níveis superiores que venham a ser definidos no âmbito do SNC.
- ◆ O grau de celeridade dos seguintes processos:
 - ◇ análise e decisão final sobre as candidaturas;
 - ◇ pagamentos pelos gestores e organismos intermédios aos beneficiários;
 - ◇ transferências de verbas das autoridades de pagamento para os gestores.

De notar que do grau de celeridade destes processos depende um nível de execução financeira suficiente para impedir a perda de verbas que poderá resultar do nº 2 do artº 31º do Regulamento (CE) nº 1260/1999, de 21 de Junho.

- ◆ A verificação dos níveis de execução financeira do total do investimento previsto para a região de Lisboa e Vale do Tejo², atento o regime de “*phasing out*” em que se encontra, especialmente no que se refere às autorizações orçamentais relativas aos anos de 2000 a 2002, tendo em conta que estas verbas representam cerca de 68,6% do total da despesa pública prevista para o período de programação do QCA III. O elevado volume financeiro destas verbas, aliado à possibilidade de perda de verbas comunitárias em caso de insuficiente execução financeira, decorrente do preceituado no nº 2 do artº 31º Regulamento (CE) nº 1260/1999, de 21 de Junho, torna esta verificação fulcral.
- ◆ Análise da gestão e controlo empreendidos no âmbito dos PO regionais, especialmente no que respeita aos três Fundos estruturais que nos anteriores Quadros Comunitários não financiavam os Programas homólogos, isto é, o FSE, o FEOGA-O e o IFOP, atento o risco adveniente da inexperiência das respectivas estruturas de gestão neste âmbito. Especial atenção deverá ainda merecer a gestão e controlo no Eixo nº 3 destes PO, tendo em conta quer a inovação constituída pelas intervenções da administração central regionalmente desconcentradas, quer o facto de este Eixo ter, em qualquer dos PO regionais do continente, um peso financeiro superior a 50% do volume financeiro dos mesmos, quer ainda a multiplicidade das entidades envolvidas e a inerente necessidade acrescida de coordenação. A importância destas análises é reforçada pela dimensão financeira dos PO regionais do continente no contexto deste QCA.

² Englobam-se nesta sede o POLVT e os PO sectoriais no que ao âmbito geográfico desta região se refere.



É de salientar que, do ponto de vista instrumental, se revela indispensável que o dossier permanente referido no ponto 3.3 seja objecto de actualização, atento, designadamente, o disposto no artº 13º do Regulamento (CE) nº 438/2001.

Revestir-se-ia igualmente da maior importância que o Tribunal pudesse aceder aos sistemas de informação do QCA III³, ou, pelo menos a alguns dos seus conteúdos, destacando-se os relativos às execuções físicas e financeiras, mas também nos que permitem diagnosticar os pontos de estrangulamento ou excessiva morosidade nos processo de aprovação de candidaturas, de pedidos de pagamento e de certificação de despesa à Comissão Europeia por parte das autoridades de pagamento, tendo em conta o estatuído no artº 31º do Regulamento (CE) 1260/1999.

3.7 – Audição dos Responsáveis

No exercício do princípio do contraditório (artºs 13º e 87º, nº 3, da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto) o relato de auditoria foi enviado às seguintes entidades:

- ◆ Comissão de Gestão;
- ◆ DGDR;
- ◆ IGFSE;
- ◆ IFADAP.

Na sua resposta, o IGFSE afirmou que *“é nosso entendimento que nada de relevante há a registar, correspondendo, pois, o seu conteúdo”* (leia-se, do relato) *“à realidade vivida naquele momento”* e que igualmente nada tem a salientar relativamente ao capítulo das conclusões e recomendações.

A resposta do IFADAP é no sentido de que *“as conclusões sintetizam os sistemas de gestão e controlo deste quadro comunitário com relevo para o seu quadro legal (...)”*, referindo ainda que *“após a leitura do citado relato verificamos que não se nos oferece produzir qualquer comentário sobre o mesmo”*.

Por sua vez, o Director-Geral do Desenvolvimento Regional e Presidente da Comissão de Gestão, no exercício do direito de resposta, apresentou um documento de 11 páginas no que alegou, em síntese, *“tendo por base os contributos coligidos⁴, bem como matéria de análise própria”*, que:

“Em tese geral não existem observações de maior, na medida em que o relato da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas apresenta o levantamento e estudo do enquadramento normativo do QCA III, da sua estrutura financeira, das intervenções operacionais que o integram, da sua estrutura orgânica e funcional quer a nível global quer a nível de cada intervenção, e ainda dos respectivos sistemas de informação.

³ Salienta-se que no Plano Trienal (2002/2004) consta como objectivo estratégico referente à área do DA III.1 o desenvolvimento de auditorias a IO do QCA III no sentido, designadamente, da verificação da qualidade dos sistemas de informação instituídos, bem como o acesso a bases de dados relativas a fundos comunitários.

⁴ A Comissão de Gestão afirma ter solicitado contributos aos PO sectoriais Agricultura e Desenvolvimento Rural, Economia, Pescas, e Emprego, Formação e Desenvolvimento Social, ao PO regional de Lisboa e Vale do Tejo, ao Departamento de Prospectiva e Planeamento e ao Coordenador Nacional do Desporto.

É um documento que, embora resulte de um estudo, com um cariz essencialmente descritivo e factual, sistematizando o conhecimento do QCA III, constitui uma base para subseqüentes auditorias”.

Acrescenta ainda que “*as conclusões e recomendações da auditoria não merecem reparo especial.*”.

Especificamente no que respeita à recomendação constante do ponto 2.2.1, refere também que “*o nível de execução financeira dos PO depende de um vasto conjunto de factores, dos quais o grau de celeridade não será dos mais determinantes*”, não referindo, porém, a razão pela qual não considera aquele factor determinante nem sequer quais os factores que considera de maior relevo neste contexto. Tendo em conta a não fundamentação da discordância expressa e ainda o facto de se continuar a afigurar que o grau de celeridade referido é um factor endógeno ao sistema de gestão do QCA III e por esse facto susceptível de ser assegurado pelas respectivas autoridades de gestão, mantém-se a recomendação oportunamente formulada.

As alegações específicas relevantes foram tomadas em consideração nos pontos próprios do relatório.

A fim de dar expressão plena ao contraditório, as respostas das entidades referidas são apresentadas integralmente no **Anexo II** ao presente relatório, nos termos dos art^{os} 13º, nº 4, da Lei 98/97, de 26 de Agosto, e 60º, nº 3, do Regulamento da 2ª Secção aprovado pela Resolução nº 3/98-2ª S, de 19 de Junho com as alterações aprovadas pela Resolução nº 2/02-2º S, de 17 de Janeiro.



4 – ARTICULAÇÃO DOS VÁRIOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO

Na concepção do QCA III foi decisiva a contribuição do quadro de planeamento constituído pelos seguintes instrumentos:

- ◆ Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (PNEDES);
- ◆ Plano de Desenvolvimento Regional (PDR).

Assim, através da Resolução do Conselho de Ministros nº 38/98, de 21 de Março, foi constituído, na dependência do Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, o “grupo de coordenação do Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social de Médio Prazo”, ao qual competia proceder à sua elaboração.

Em termos muito sucintos, o Plano deveria integrar um diagnóstico da situação económica e social, fazer menção dos grandes objectivos para a transformação da sociedade e para a modernização da economia portuguesa, conter uma estratégia de desenvolvimento económico e social, estabelecer um enquadramento financeiro, atentos os recursos financeiros nacionais e comunitários a mobilizar, a sua repartição temporal e a sua afectação aos eixos de intervenção definidos, e, bem assim, delinear um quadro institucional para a sua gestão, acompanhamento e avaliação.

Na referida Resolução dispunha-se, desde logo, que deveria ser privilegiado o “*aprofundamento da solidariedade nacional e o reforço da coesão económica e social, tendo em conta as diversidades territoriais, sociais e económicas portuguesas e estimulando a participação da sociedade civil*”. De resto, esta abrangência poderia ser vista também na fase de elaboração do Plano, referindo-se no preâmbulo da Resolução que “(...) *este processo deverá, simultaneamente, congregiar os Departamentos da Administração Pública aos vários níveis territoriais e ser amplamente participado, envolvendo na sua elaboração o Conselho Económico e Social, representantes da sociedade civil e das instituições relevantes e especialistas*”.

O diagnóstico da situação económico-social e a visão estratégica apresentados no âmbito deste Plano, reportados à generalidade das actividades económicas e sociais e dos recursos mobilizáveis, e, bem assim, os contributos dos parceiros sociais⁵, designadamente em sede de Conselho Económico e Social, constituíram um factor de enriquecimento para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional apresentado por Portugal à Comissão Europeia, em 13 de Outubro de 1999, como proposta de negociação do Quadro Comunitário de Apoio para 2000-2006.

O PDR constitui um documento de planeamento mais restrito do que o PNEDES, no sentido em que se encontra delimitado por normas e orientações comunitárias⁶, de forma a que para a consecução dos objectivos nele propostos contribuam os Fundos estruturais da União Europeia. Assim, nos termos da Comunicação da Comissão sobre os Fundos estruturais e o Fundo de Coesão supra mencionada, que

⁵ Os processos de participação e consulta estiveram subjacentes quer à elaboração do PNEDES quer à elaboração do PDR, o que, de acordo com este último documento “*marca (...) a adopção de metodologias entre nós inovadoras no processo de planeamento*” que se prolongarão durante a execução do QCA III.

⁶ Neste sentido, a Comunicação da Comissão sobre os Fundos estruturais e o Fundo de Coesão – Orientações para programas no período de 2000 a 2006, publicada no JOCE C 267, de 22.09.1999, refere que “*Embora a responsabilidade da definição de prioridades para o desenvolvimento caiba fundamentalmente aos Estados-Membros e às regiões, o co-financiamento de programas pela União Europeia requer que sejam igualmente tidas em conta as prioridades comunitárias, a fim de promover a dimensão comunitária da coesão económica e social*”.

contém as orientações indicativas para a programação a empreender pelos Estados-Membros relativamente aos objectivos nºs 1, 2 e 3 dos Fundos estruturais e sua articulação com o Fundo de Coesão, destacam-se como prioridades da União Europeia:

- ◆ A criação de condições para a competitividade regional, englobando-se aqui as seguintes áreas:
 - ◇ a promoção de um sector da **energia** eficaz, diversificado e competitivo, devendo nos Estados-Membros menos desenvolvidos tal esforço centralizar-se nas redes de energia, na introdução de tecnologias tendentes a uma maior eficiência energética e no investimento em fontes de energia renováveis;
 - ◇ o desenvolvimento das **telecomunicações** como instrumento da **sociedade da informação**, que “alargou as opções de localização das empresas e pode ajudar as regiões, incluindo as comunidades isoladas e rurais, a atrair e conservar actividades que dão um contributo importante para o emprego de qualidade”;
 - ◇ o investimento em infra-estruturas para um **ambiente** de qualidade, particularmente no âmbito dos recursos hídricos e dos resíduos⁷;
 - ◇ a modernização da **base produtiva** através da investigação, do desenvolvimento tecnológico e da inovação;
 - ◇ A criação ou expansão de empresas competitivas para a criação de empregos, através, designadamente, de:
 - **apoio às empresas**, especialmente às PME;
 - promoção da **criação de serviços de apoio às empresas**, com vista à identificação das necessidades das empresas, à exploração de sinergias e ao reforço da cooperação internacional, no âmbito do mercado único europeu;
 - **investimento e promoção de áreas potencialmente criadoras de postos de trabalho**, como sejam o ambiente, o turismo, a cultura e a economia social;
- ◆ As resultantes da estratégia europeia de emprego, prevista no Tratado de Amesterdão⁸.

Ainda no que respeita ao contexto envolvente do PDR, destacam-se, do ponto de vista supra-nacional, factores como a reforma dos Fundos estruturais, determinada quer pela experiência adquirida quer pela necessidade de dar resposta a questões como o desemprego e as assimetrias regionais no seio da União quer ainda pelos desafios gerados pela União Monetária, pelo alargamento da União a outros Estados e pela globalização da economia. Do ponto de vista nacional, e tendo em conta os atrasos estruturais diagnosticados⁹, o PDR sublinha a necessidade de introduzir novos factores de competitividade que contribuam para um desenvolvimento sustentável nas vertentes financeira, económica¹⁰, social e ambiental.

⁷ Prevê-se especificamente uma articulação estreita entre o FEDER e o Fundo de Coesão nos Estados-Membros elegíveis para a ajuda deste último.

⁸ Cf. actual Título VIII do Tratado CE (“Emprego”), contendo os actuais art^{os} 125º a 130º do mesmo Tratado.

⁹ São eles a “reduzida produtividade”, os “baixos níveis de habilitações literárias e de qualificações profissionais”, as “condições de empregabilidade limitadas”, os “indicadores ainda insatisfatórios no domínio ambiental”, o “peso insuficiente de actividades de I & D”, a “balança externa de bens e serviços deficitária”, as “carências na oferta de infra-estruturas” e as “assimetrias inter e intra-regionais nas condições de vida”.

¹⁰ De acordo com o PDR, o novo modelo de desenvolvimento visa, na perspectiva económica e financeira, “consolidar as bases de um processo contínuo de criação de riqueza que permita ultrapassar, a prazo, as situações deficitárias quer em termos de finanças públicas quer em termos de balança de transacções correntes”, uma vez que “só com níveis mais



Com vista à superação do atraso estrutural de Portugal relativamente à Europa “*no quadro de uma geração*”, são definidos três “*domínios prioritários de intervenção*” – o **potencial humano**, as **actividades produtivas** e a **valorização do território** -, a operacionalizar mediante, principalmente, instrumentos e acções dirigidos à formação profissional, sistemas de incentivo à actividade económica, designadamente ao reforço da produtividade, da inovação e da competitividade das empresas, um novo modelo de gestão territorial¹¹ e a instituição de “*dimensões estratégicas de natureza transversal*” como a sociedade de informação, a valorização da sustentabilidade ambiental e a igualdade de oportunidades, em obediência, de resto, às orientações formuladas pela Comissão e supra referidas.

O QCA vem retomar aqueles domínios prioritários de intervenção nos seus quatro eixos prioritários:

- ◆ Eixo nº 1 – Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social;
- ◆ Eixo nº 2 – Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro;
- ◆ Eixo nº 3 – Afirmar o valor do território e da posição geo-económica do País;
- ◆ Eixo nº 4 – Promover o desenvolvimento sustentável das Regiões e a Coesão Nacional.

O Programa do XIV Governo Constitucional, embora mais abrangente do que o PDR e o QCA III, é igualmente tributário dos grandes objectivos fixados à escala comunitária. Assim, logo no seu Capítulo II, o Programa vem reafirmar as apostas transversais na **sociedade da informação e do conhecimento** e na **igualdade de oportunidades**, desenvolvendo sucessivamente as temáticas da **modernidade e coesão**, englobando, designadamente, a criação de empregos e a valorização das pessoas, da **educação, formação e emprego**, da **economia moderna e competitiva** e da **aposta na ciência e na cultura com especial atenção às estruturas comunicacionais**.

Os instrumentos nacionais de planeamento absorveram igualmente os objectivos fixados à escala comunitária, como decorre desde logo das 3^{a12}, 4^{a13}, 5^{a14} e 6^{a15} grandes opções de política para 2000-2003 consagradas na Lei nº 3-A/2000, de 4 de Abril, que aprova as Grandes Opções do Plano para 2000.

elevados de rendimento é possível gerar receitas fiscais que permitam a prazo substituir o significativo impacto dos Fundos comunitários na economia portuguesa”.

¹¹ Insere-se nesta orientação a inclusão de medidas sectoriais regionalmente desconcentradas nas Intervenções Operacionais Regionais do Continente.

¹² Qualificar as pessoas, promover um emprego de qualidade e caminhar para a sociedade do conhecimento e da informação.

¹³ Reforçar a coesão social, avançando com uma nova geração de políticas sociais.

¹⁴ Criar condições para uma economia moderna e competitiva.

¹⁵ Potenciar o território português como factor de bem-estar dos cidadãos e de competitividade da economia.



5 – PRINCÍPIOS GERAIS E ESTRUTURA DO QCA III

5.1 – Princípios Gerais

O Quadro Comunitário de Apoio III, a vigorar em Portugal no período 2000-2006, foi aprovado pela Decisão C (2000) 762, de 30 de Março.

São patentes no âmbito deste QCA e do Regulamento (CE) nº 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho, que estabelece as disposições gerais sobre os Fundos estruturais, princípios gerais que, pela sua abrangência e transversalidade, se mostram determinantes do ponto de vista da filosofia do sistema instituído, tendo operado como condicionantes nas fases de planeamento e programação e pretendendo ser acolhidos durante a fase de execução, ao nível global das intervenções operacionais incluídas neste Quadro.

Assim, salientaremos os seguintes:

1. **Adicionalidade**: este princípio, previsto no artº 11º do Regulamento (CE) nº 1260/1999, será abordado a propósito das regras financeiras do QCA III, no ponto 6.1 do presente relatório.
2. **Parceria**: este princípio, segundo o qual as acções serão adoptadas *“numa estreita concertação (...) entre a Comissão e o Estado-Membro, assim como com as autoridades e organismos designados pelo Estado-Membro no quadro das respectivas regulamentações nacionais e práticas (...)”*, abrangendo nestas últimas, designadamente, *“autoridades regionais e locais e outras autoridades públicas competentes”*, *“parceiros económicos e sociais”* e *“quaisquer outros organismos competentes neste contexto”* encontra-se estabelecido no artº 8º do Regulamento (CE) nº 1260/1999.

Este princípio encontra acolhimento, desde logo, no Decreto-Lei nº 54-A/2000, na parte em que define a composição das estruturas de acompanhamento do Quadro e de cada intervenção operacional. Com efeito, tal constatação decorre da composição da Comissão de Acompanhamento do QCA III, constante do artº 12º e da composição das Comissões de Acompanhamento das Intervenções Operacionais, vertida no artº 39º do diploma indicado.

A este aspecto acresce o da parceria verificada no âmbito dos trabalhos preparatórios da apresentação dos Programas Operacionais¹⁶.

Por último, as parcerias desempenharão ainda um papel importante ao nível da execução de algumas medidas de Programas Operacionais, assumindo particular relevo no PO Economia¹⁷, como decorre do respectivo Complemento de Programação.

3. **Respeito pelas regras comunitárias de concorrência**¹⁸: este princípio faz depender o co-financiamento comunitário de ajudas estatais às empresas do respeito pela legislação comunitária aplicável.

¹⁶ A título meramente exemplificativo, podem indicar-se os Programas Operacionais da Ciência, Tecnologia e Inovação e de Lisboa e Vale do Tejo, onde as parcerias preparatórias são expressamente referidas.

¹⁷ Este PO recorre quer às parcerias, quer às iniciativas públicas, definidas e reguladas na Portaria nº 680-A/2000, de 29 de Agosto.

¹⁸ Cf. artº 12º do Regulamento (CE) nº 1260/1999.

4. **Respeito pelas regras comunitárias em matéria de adjudicação dos contratos de direito público**¹⁹: este princípio especifica²⁰, designadamente, as informações a publicar pelos Estados-Membros e as exigências de informação à Comissão relativa a contratos celebrados no âmbito dos grandes projectos a que se referem os art^{os} 25º e 26º do Regulamento (CE) nº 1260/1999 e a outros projectos com valor superior a 50 milhões de Euros.
5. **Protecção do ambiente**²¹: este princípio implica que as acções e medidas co-financiadas pelos Fundos estruturais tenham em consideração o objectivo do desenvolvimento sustentável e respeitem a legislação comunitária em matéria de ambiente, explicitando o ponto 4. do Capítulo VII do QCA III as obrigações decorrentes para o Estado-Membro deste princípio.
6. **Igualdade de oportunidades entre homens e mulheres**²²: segundo este princípio, as acções e medidas co-financiadas pelos Fundos estruturais terão em consideração a política e legislação comunitária sobre a matéria, devendo os PO integrar acções visando a redução de desigualdades.
7. **Compatibilidade com a PAC e as outras Políticas Comuns**: de acordo com este princípio, as acções e medidas co-financiadas pelos Fundos estruturais “*devem ser compatíveis com a política agrícola comum e todas as suas componentes (...)*”, abrangendo as medidas relativas às organizações comuns de mercado, e, bem assim, com a Política Comum das Pescas e outras Políticas Comunitárias.

5.2 – Estrutura do QCA III

5.2.1 – Estrutura Geral

O QCA III engloba quatro eixos prioritários:

- ◆ Eixo 1 – Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão nacional;
- ◆ Eixo 2 – Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro;
- ◆ Eixo 3 – Afirmar o valor do território e da posição geo-económica do país;
- ◆ Eixo 4 – Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional.

Cada um destes Eixos é constituído por vários Programas Operacionais (PO). Os três primeiros eixos são constituídos por PO sectoriais, num total de 11.

O quarto eixo é constituído por 7 PO Regionais correspondentes às 5 regiões do continente e às duas regiões autónomas.

Cada PO estrutura-se em eixos prioritários que por sua vez se subdividem em Medidas, as quais em alguns casos se subdividem em Acções e Sub-Acções.

¹⁹Cf. artº 12º do Regulamento (CE) nº 1260/1999.

²⁰Cf. ponto 4 do Capítulo VII do QCA III.

²¹Cf. artº 12º do Regulamento (CE) nº 1260/1999.

²²Cf. artº 12º do Regulamento (CE) nº 1260/1999.



A afectação dos Fundos comunitários faz-se ao nível das Medidas, isto é, cada Medida é co-financiada por um só fundo estrutural.

No quadro que se segue apresenta-se a estrutura do QCA III por eixos prioritários e PO.

Quadro 2 – Estrutura do QCA III

Eixos Prioritários	Programas Operacionais
Eixo 1 – Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão nacional	PO Educação
	PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social
	PO Ciência, Tecnologia e Inovação
	PO Sociedade da Informação
	PO Saúde
	PO Cultura
Eixo 2 – Alterar o Perfil Produtivo em Direcção às Actividades do Futuro	PO Agricultura e Desenvolvimento Rural
	PO Pescas
	PO Economia
Eixo 3 – Afirmar o valor do território e da posição geo-económica do país	PO Acessibilidades e Transportes
	PO Ambiente
Eixo 4 – Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional	PO Regional Norte
	PO Regional Centro
	PO Regional Lisboa e Vale do Tejo
	PO Regional Alentejo
	PO Regional Algarve
	PO Regional Açores
	PO Regional Madeira
	PO Assistência Técnica

5.2.2 – Os Programas Operacionais Regionais do Continente

Traçar-se-á de seguida o esboço sucinto e global dos 5 PO regionais do continente, tendo em conta os seu elevado peso financeiro no QCA III e a similitude da respectiva estrutura.

Há que referir que os Programas Operacionais Regionais do Continente obedecem, no âmbito do QCA III, a um modelo diverso do adoptado nos dois primeiros QCA. As diferenças ora introduzidas consubstanciam-se quer numa nova definição de eixos prioritários, com a introdução dos actuais eixos 2²³ e 3²⁴⁻²⁵, quer num aumento substancial dos recursos comunitários e nacionais afectos.

²³ Acções Integradas de base Territorial.

²⁴ Intervenções da Administração Central Regionalmente Desconcentradas.

²⁵ De notar que, embora a estrutura dos PO Regionais inclua, em regra, apenas estes três Eixos Prioritários, aponta-se a excepção do PO Regional do Alentejo, que conta com um Eixo Prioritário nº 4 – Desenvolvimento Integrado da Zona de Alqueva (PEDIZA II).

Dos vários eixos prioritários que compõem os Programas Operacionais Regionais, só o Eixo Prioritário nº 1 – Apoio a Investimentos de Interesse Municipal e Intermunicipal corresponde ao conteúdo das intervenções operacionais regionais do QCA II, continuando a ter como objectivo “(...) assegurar a continuidade do envolvimento dos municípios portugueses no esforço de desenvolvimento económico e social do país, permitindo-lhes o acesso aos financiamentos comunitários correspondentes”, devendo os projectos apoiados concentrar-se na área dos transportes, ambiente e renovação urbana.

Neste Eixo, a contribuição comunitária é mais elevada do que no QCA II, o que permitirá “atribuir uma prioridade clara aos investimentos de maior escala territorial e importância financeira (...) com o objectivo de aumentar os respectivos efeitos e impactos globais na região considerada”.

O Eixo Prioritário nº1 integra ainda, na globalidade destes Programas Operacionais, uma subvenção global de apoio ao investimento municipal, com vista à bonificação de juros de empréstimos a longo prazo a conceder pelas instituições de crédito às câmaras municipais para aplicação na execução de projectos financiados no âmbito do QCA III.

O Eixo Prioritário nº 2, existente em todos os Programas Regionais, tem como objectivo genérico ultrapassar situações de dificuldades de desenvolvimento acentuadas ou “aproveitar oportunidades insuficientemente exploradas”²⁶, inserindo-se no especial enfoque dado pelo QCA III ao desenvolvimento local e regional visando minorar as disparidades regionais e prosseguir a coesão intra e inter-regional²⁷.

Encontram-se inseridas neste eixo as acções integradas de desenvolvimento urbano e as acções integradas de desenvolvimento regional. As primeiras visam primordialmente a correcção dos desequilíbrios regionais e a aproximação entre o litoral e o interior, abrangendo as acções de requalificação e competitividade das cidades e as acções de qualificação metropolitana. Através de ambas, pretende reduzir-se “(...) a pressão sobre as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto (...), seja através da criação de pólos de atracção a nível regional (cidades médias ou intermédias), seja pela melhoria das condições de vida, pelo reordenamento urbano e pela acção sobre o ambiente cidadão das duas grandes cidades do país”.

Atentos os objectivos das acções enunciadas, considera-se no QCA III ser de toda a utilidade o estabelecimento de parcerias entre os sectores público e privado (municípios e associações de municípios, ONG, empresas e associações de empresas, organizações de trabalhadores, entre outros), com vista a carrear para a execução do QCA III a experiência dos vários actores económicos e sociais regionais ou locais, não desperdiçando, designadamente, a experiência adquirida em Iniciativas Comunitárias anteriores.

No que respeita ao Eixo Prioritário nº 3, o QCA III veio introduzir nos Programas Operacionais Regionais objectivos até então constantes dos Programas Operacionais Sectoriais, facto que contribui para justificar a subida significativa dos recursos comunitários e nacionais que financiam aqueles Programas.

Assim, em todos os Programas Operacionais Regionais do Continente foi incluído o Eixo Prioritário nº 3, integrando intervenções nas seguintes áreas:

²⁶ Cf. o ponto E.2.1 do Capítulo II do Quadro Comunitário de Apoio III, Portugal 2000-2006, Ministério do Planeamento.

²⁷ O próprio QCA III refere que os Programas Operacionais em que as medidas de apoio ao desenvolvimento local assumem maior relevância são os Programas Operacionais Regionais, destacando-se, nos Programas Operacionais Sectoriais, o Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social e o Programa Operacional Economia.



- ◆ Educação;
- ◆ Emprego, Formação e Desenvolvimento Social²⁸;
- ◆ Ciência, Tecnologia e Inovação;
- ◆ Sociedade da Informação;
- ◆ Saúde;
- ◆ Cultura²⁹;
- ◆ Desporto³⁰;
- ◆ Agricultura e Desenvolvimento Rural;
- ◆ Pescas;
- ◆ Acessibilidades e Transportes;
- ◆ Ambiente;
- ◆ Economia.

A desconcentração operada teve por base *“critérios específicos próprios ao sector considerado”* e *“princípios gerais”* como a *“adequação à diversidade regional”*, a *“consideração das capacidades efectivas dos serviços desconcentrados”*, a *“coerência entre as actuações desconcentradas e as estratégias sectoriais de âmbito nacional”* e a *“eficácia da gestão”*³¹.

Cada Programa Operacional Regional, no âmbito do QCA III, abrange e integra intervenções desconcentradas de todos os PO Sectoriais na região, atingindo, assim, aquelas, um montante global que multiplica por quatro os respectivos valores do QCA II, e confere, no âmbito do QCA III, aos PO Regionais um peso relativo muito superior ao existente no QCA II. Com efeito, refira-se que as verbas previstas para o QCA II relativamente aos cinco PO Regionais do Continente representavam cerca de 11% enquanto no QCA III estes mesmos PO representam cerca de 39,2% do total da despesa pública prevista para o QCA III (sem reserva de eficiência e reserva de programação) e cerca de 47% das contribuições directas dos Fundos estruturais.

Observa-se que pela primeira vez os 5 programas operacionais regionais do continente, além do financiamento FEDER, têm contribuições comunitárias com origem no FSE, FEOGA-O e IFOP³². Diferentemente, no anterior quadro, a contribuição comunitária com origem em Fundos estruturais era integralmente FEDER.

²⁸É de salientar a especificidade do Programa Operacional de Lisboa e Vale do Tejo, decorrente da situação de *“phasing out”*. Este programa inclui, a par das medidas que compõem, nesta área, os restantes Programas Operacionais Regionais, todas as acções do Programa sectorial nacional.

²⁹No PO Regional de LVT no Eixo Prioritário nº 3 não existe intervenção na área da Cultura.

³⁰Todas as intervenções nesta área se encontram desconcentradas, constituindo medidas do Eixo Prioritário nº 3 dos Programas Operacionais Regionais do Continente. Não existe, pois, um Programa Operacional Sectorial tendo por objecto a área do desporto.

³¹Para uma descrição dos critérios de desconcentração seguidos nas várias áreas pode consultar-se o ponto E.2.1.1.3. do Capítulo II do QCA III.

³²O PO Regional LVT não é financiado pelo IFOP.

Este facto pode ser considerado um risco tendo em atenção a falta de experiência na gestão e controlo destes Fundos estruturais por parte das estruturas de gestão destes 5 programas operacionais.

5.2.3 – As Intervenções Estruturais de Iniciativa Comunitária

O Regulamento (CE) n.º 1260/1999 prevê os seguintes domínios:

- ◆ Cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional, destinada a estimular um desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável do conjunto do espaço comunitário (INTERREG);
- ◆ Revitalização económica e social das cidades e dos subúrbios em crise, a fim de promover o desenvolvimento urbano sustentável (URBAN);
- ◆ Desenvolvimento rural (LEADER);
- ◆ Cooperação transnacional para a promoção de novas práticas de luta contra as discriminações e desigualdades de qualquer natureza relacionadas com o mercado de trabalho (EQUAL).

Para além do mencionado Regulamento, a Comissão Europeia emitiu, em Comunicações dirigidas aos Estados-Membros, directrizes para cada uma destas Iniciativas³³.

³³ Assim, as Comunicações contendo as orientações relativas às IC INTERREG III, URBAN II, LEADER + e EQUAL encontram-se publicadas, respectivamente, nos JO n.ºs C 143, de 23 de Maio de 2000, C 141, de 19 de Maio de 2000, C 139, de 18 de Maio de 2000 e C 127, de 5 de Maio de 2000.



6 – ASPECTOS FINANCEIROS

6.1 – Princípio da Adicionalidade

6.1.1 – Conteúdo

O princípio da adicionalidade tem subjacente a filosofia de que os Fundos estruturais não podem substituir-se à despesa estrutural pública ou equiparável, devendo antes complementá-la. Neste sentido, o Regulamento 1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho, que estabelece disposições gerais sobre os Fundos estruturais, vem, no seu artº 11º³⁴ estatuir que *“à fim de assegurar um impacto económico real, as dotações dos fundos não podem substituir-se às despesas estruturais públicas ou equiparáveis do Estado-Membro”*. A Comissão e os Estados-Membros devem estabelecer, em momento precedente ao da aprovação de um quadro comunitário de apoio ou de um documento único de programação, *“o nível das despesas estruturais públicas ou equiparáveis que o Estado-Membro manterá (...)”* durante o período de programação nas regiões abrangidas pelo objectivo nº 1, devendo a menção daquele nível de despesas constar dos referidos documentos de programação.

Sobre a forma de cálculo das despesas do Estado-Membro para o efeito, dispõe o quarto parágrafo do nº 2 do mencionado artigo do Regulamento (CE) nº 1260/1999 que *“regra geral, o nível das despesas (...) será pelo menos igual ao montante das despesas médias anuais, em termos reais, atingido durante o período de programação anterior, e será determinado em função das condições macro-económicas gerais em que o financiamento é efectuado, mas sem deixar de ter em conta alguns dados económicos específicos, como as privatizações, um nível extraordinário do esforço estrutural público ou equiparável do Estado-Membro durante o período de programação anterior e as evoluções conjunturais nacionais”*, bem como *“(...) qualquer eventual redução das despesas a título dos Fundos estruturais em relação ao período 1994-1999”*.

Em cumprimento do disposto no terceiro parágrafo do nº 2 do artº 11º do Regulamento mencionado, encontra-se incluído no QCA III um capítulo relativo a “Financiamento e Adicionalidade”, aí se inserindo o quadro V-8 relativo à verificação ex-ante do Princípio da Adicionalidade para o período 2000-2006, incluindo as despesas públicas elegíveis com carácter estrutural financiadas por recursos nacionais e por Fundos comunitários. O financiamento comunitário no âmbito do Fundo de Coesão não é incluído.

6.1.2 – Verificação do cumprimento do princípio

No que respeita à verificação do cumprimento do princípio da adicionalidade, prevê o nº 3 do artº 11º do Regulamento (CE) nº 1260/1999 que a mesma ocorra em três momentos, a saber:

- ◆ Uma verificação *ex-ante*, que serve de quadro de referência para todo o período de programação;
- ◆ Uma verificação **intercalar**, até três anos após a aprovação do QCA ou dos documentos únicos de programação e, regra geral, o mais tardar até 31 de Dezembro de 2003, *‘em resultado da*

³⁴ O artigo, cuja epígrafe é “adicionalidade”, insere-se no capítulo IV, relativo à *organização*, integrado, por sua vez no título I, referente aos *princípios gerais*.

qual a Comissão e o Estado-Membro podem decidir de uma revisão do nível das despesas a atingir, se a situação económica tiver conduzido a uma evolução das receitas públicas ou do emprego no Estado-Membro que se afaste significativamente da prevista aquando da verificação ex ante”;

- ◆ Uma verificação antes de 31 de Dezembro de 2005.

Para efeitos de aferição do cumprimento deste princípio, o Estado-Membro deverá, nas várias fases de verificação, apresentar à Comissão a informação pertinente, podendo, quando necessário, utilizar métodos de estimação estatísticos, nos termos do disposto no segundo parágrafo do nº 3 do supra indicado artº 11º.

Deverá ainda o Estado-Membro informar a Comissão, a todo o tempo, dentro do período de programação, *“dos factos que possam pôr em causa a sua capacidade de manter o nível de despesas(...)”* previamente estabelecido.

Relativamente ao caso português, a verificação ex-ante do princípio da adicionalidade constava desde logo do PDR, ressaltando nessa fase como condicionante o facto de não estarem então disponíveis orientações sobre a respectiva metodologia³⁵, pelo que serviu de base à sua elaboração a metodologia em vigor para o período de programação 1994-1999, *“à qual foi oportuna e devidamente discutida com os Serviços da Comissão Europeia”*.

De acordo com aquele documento, *“a análise do envelope financeiro apurado no âmbito do PDR para 2000-2006 permite afirmar o cumprimento ex-ante do princípio da adicionalidade, dado que os Fundos Comunitários continuarão a revelar-se efectivamente adicionais em relação aos recursos nacionais no esforço de desenvolvimento e modernização da economia portuguesa”*.

Assim, apesar dos constrangimentos impostos pela necessidade de consolidação orçamental e de contenção da despesa pública, o PDR estimava um aumento de cerca de 16% no total da despesa pública elegível financiada por recursos nacionais³⁶ relativamente ao valor médio do anterior período de programação.

De acordo com o QCA III, documento final nesta matéria, as contrapartidas públicas nacionais atingirão 12 265 milhões de Euros (preços correntes), sendo a média anual prevista das despesas públicas nacionais elegíveis³⁷ a realizar entre 2000 e 2006 para a totalidade das regiões do objectivo nº 1 de 5 109 milhões de Euros (preços de 1999)³⁸, o que corresponde a um aumento de 13,6% relativamente ao valor das despesas médias do período compreendido entre 1994 e 1999.

³⁵ Tais orientações metodológicas viriam a surgir posteriormente, encontrando-se, não obstante, a verificação ex-ante conforme com as mesmas. De tais orientações dar-se-á oportunamente conta.

³⁶ A despesa estimada, segundo o próprio PDR, estaria subavaliada relativamente a infra-estruturas públicas, por não ter sido possível considerar investimentos a realizar em parceria com o sector privado mas ainda em fase de preparação.

³⁷ Cf. Quadro V-8 do QCA III.

³⁸ Esclarece o QCA III que *“o nível das despesas médias anuais no período compreendido entre 2000 e 2006 baseia-se no pressuposto do médio geral anual das receitas totais do SPA correspondente a 3,5% em termos reais, o que é consistente com os pressupostos incluídos no Programa de Estabilidade actualizado, avaliado pela Comissão e pelo Conselho no início do ano de 2000”*. Mais adiante, refere o documento que, no caso de os resultados obtidos aquando da verificação intercalar apontarem para um volume de receitas totais correntes do SPA significativamente diferente do previamente estimado, poderá estabelecer-se um acordo entre Portugal e a Comissão no sentido da revisão do nível de despesas para o restante período, sendo ainda, eventualmente, necessário actualizar o Quadro 1994-1999 *“que incluía dados provisórios ou estimados na altura da verificação ex-ante”*.



Relativamente à verificação intercalar do cumprimento do princípio da adicionalidade, vem o QCA III fixar o seguinte calendário:

- ◆ “até 31 de Julho de 2003: apresentação do total e dos quadros anuais com dados finais relativos aos anos de 2000 e 2001, assim como dados provisórios referentes ao ano de 2002”;
- ◆ “até 31 de Outubro de 2003: se necessário, melhoramentos metodológicos com base nos comentários da Comissão”;
- ◆ “até 31 de Dezembro de 2003: prazo limite para apresentação de qualquer informação adicional”.

O não fornecimento da informação à Comissão porá em causa a reprogramação intercalar, podendo, contudo, a Comissão introduzir uma cláusula relativamente àquela, “suspendendo novos compromissos até que a informação relativa à verificação intercalar da adicionalidade tenha sido fornecida”.

A verificação a emprender no final do período terá como critério de aferição do cumprimento do princípio da adicionalidade o facto de “*a média anual das despesas públicas nacionais elegíveis relativas aos anos compreendidos entre 2000 e 2004 (...)*” atingir “*(...) pelo menos, o nível de despesas acordado na verificação ex-ante ou corrigido a nível intercalar*”. É o seguinte o calendário prescrito para as Autoridades portuguesas:

- ◆ “até 31 de Julho de 2005: apresentação do total e dos quadros anuais com dados finais relativos aos anos de 2000 a 2003, assim como dados provisórios referentes ao ano de 2004”;
- ◆ “até 31 de Outubro de 2005: se necessário, melhoramentos metodológicos com base nos comentários da Comissão”;
- ◆ “até 31 de Dezembro de 2005: prazo limite para apresentação de qualquer informação adicional”.

A Comissão Europeia, tendo em conta as alterações introduzidas no QCA III ao funcionamento e verificação do cumprimento do princípio da adicionalidade, produziu o Documento de Trabalho nº 5, intitulado “Novo período de programação 2000-2006: documentos de trabalho metodológicos – Verificação da adicionalidade no que se refere ao objectivo nº 1³⁹”, que vem “(...) contribuir, a nível metodológico (...)” para as verificações⁴⁰ que ocorrerão durante o período 2000-2006. Do conteúdo deste documento destaca-se:

- ◆ a menção de que a verificação do cumprimento do princípio será aferida pelos pagamentos efectivos no âmbito de medidas elegíveis e não por autorizações de pagamentos ou despesas programadas;

³⁹ O presente documento vem afirmar que as três verificações do cumprimento do princípio serão também aplicadas às regiões do objectivo nº 1 que beneficiam de apoio transitório, como é o caso da região de Lisboa e Vale do Tejo.

⁴⁰ As orientações referem-se às avaliações ex-ante, intercalar e no final do período.

- ◆ o quadro financeiro⁴¹ que os Estados-Membros deverão preencher e enviar à Comissão para efeitos de verificação do cumprimento do princípio;
- ◆ as informações complementares ao quadro financeiro a fornecer pelos Estados-Membros⁴²;
- ◆ esclarecimentos e precisões conceptuais sobre os tipos de despesa a incluir no quadro financeiro.

O Decreto-Lei nº 54-A/2000, de 7 de Abril, comete, na al. e) do seu artº 7º, ao Departamento de Prospectiva e Planeamento do Ministério do Planeamento a competência para a elaboração dos relatórios intercalar e final “(...) *relativos à avaliação do cumprimento do princípio da adicionalidade (...)*”, devendo tais relatórios conter “(...) *avaliações de impacte de ordem macroeconómica do QCA III*”. Tais relatórios serão objecto de análise e aprovação pela Comissão de Gestão do QCA III⁴³, ainda nos termos da norma supra indicada. A Comissão de Acompanhamento do QCA III deverá ser informada dos resultados quer da verificação intercalar quer da verificação final, como decorre directamente do QCA III⁴⁴.

De acordo com o próprio DPP, o fornecimento da informação necessária à avaliação do princípio da adicionalidade será feito pelas entidades gestoras dos Fundos, tendo por base os dados necessários ao preenchimento do Quadro V-8 do QCA.

A Comissão de Gestão precisou, nas suas alegações, que as entidades gestoras dos fundos procederão apenas ao fornecimento da informação relativa à despesa elegível co-financiada – colunas 10 e 11 do quadro V-8 – sendo tal informação disponibilizada por Fundo e, dentro de cada Fundo, por sector institucional e por tipo de despesa, conforme discriminação constante do quadro financeiro referido.

6.1.3 – Dificuldades na avaliação do cumprimento do princípio nos períodos 1989-1993 e 1994-1999

O TCE emitiu o Relatório especial nº 6/99⁴⁵ sobre o princípio da adicionalidade, abrangendo a verificação do cumprimento do princípio nos anos de 1989 a 1993 e de 1994 a 1999, relativamente a todos os objectivos dos Fundos. Para o efeito procedeu a acções de controlo na Comissão e no local, em cinco Estados-Membros⁴⁶ e enviou questionários aos quinze Estados-Membros.

Das constatações genéricas nessa sede feitas pelo TCE destacam-se as seguintes:

⁴¹ Trata-se do “*Quadro financeiro que resume as despesas estruturais públicas ou equiparáveis nas regiões do objectivo nº I*”.

⁴² A título meramente exemplificativo podem referir-se as explicações sobre as fontes, métodos e hipóteses utilizados.

⁴³ Deve ainda referir-se que incumbe igualmente a esta Comissão, nos termos do disposto na al. m) do artº 7º do Decreto-Lei nº 54-A/2000, assegurar a existência de um sistema de informação que permita a recolha e tratamento de dados físicos, financeiros e estatísticos sobre a execução do QCA III, designadamente para efeitos de verificação do impacte macroeconómico e do cumprimento do princípio da adicionalidade.

⁴⁴ De notar que o Relatório especial nº 6/99, do TCE, publicado no JO C 68, de 09.03.2000, sobre o princípio da adicionalidade, apontou como uma das suas conclusões o facto de a verificação do princípio da adicionalidade não ter sido articulada com os processos de acompanhamento e avaliação nos anteriores períodos de programação, o que resulta na diminuição da sua utilidade.

⁴⁵ Sobre a data e local de publicação do Relatório v. nota supra.

⁴⁶ Espanha, Alemanha, França, Itália e Reino Unido.



- ◆ A definição regulamentar do conceito permitiu interpretações diferentes pelos vários EM;
- ◆ Inexistência de previsão de sanções para o incumprimento do princípio⁴⁷;
- ◆ “As modalidades de verificação do princípio são insuficientes, pouco operacionais e nem sempre respeitadas”;
- ◆ Detectaram-se dificuldades metodológicas na verificação do cumprimento do princípio, como sejam:
 - ◇ “Dificuldade em determinar as despesas públicas ou equiparáveis a tomar em consideração”;
 - ◇ “Carácter incompleto dos dados estatísticos e orçamentais existentes”;
 - ◇ “Problemas de identificação das rubricas de despesa a analisar e de agregação dos dados”.

As dificuldades de aplicação do princípio, melhor descritas no Relatório mencionado, devem ser tomadas em consideração no âmbito do QCA III.

6.2 – Pagamentos

As regras relativas aos pagamentos da Comissão ao Estado-Membro encontram-se estipuladas no artº 32º do Regulamento (CE) nº 1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho.

Em matéria de QCA II, a filosofia a nível de pagamentos por parte da Comissão Europeia era a de “adiantamento”, enquanto no âmbito do QCA III, a filosofia é a de reembolso de despesas já efectuadas, o que implica um esforço acrescido aos Estados-Membros, às empresas e aos particulares.

De notar, porém, que o Estado Português, para ultrapassar algumas dificuldades de tesouraria no âmbito do QCA III, pode contar com um instrumento financeiro instituído na al. c) do artº 30º do Decreto-Lei nº 191/99⁴⁸, que permite a antecipação, através de OET⁴⁹, de Fundos previstos no Orçamento da União Europeia. Por outro lado, no que respeita especificamente ao FEDER, o despacho nº 14 381/2001, da Ministra do Planeamento publicado no DR, II Série, nº 158, de 10 de Julho, vem permitir a existência de alguns adiantamentos dos gestores das IO aos beneficiários, dessa forma colmatando eventuais dificuldades de auto financiamento dos beneficiários para a execução dos projectos e assim impedindo que essas dificuldades financeiras se repercutam na celeridade da execução.

Os pagamentos da Comissão Europeia da participação dos Fundos estruturais são efectuados a nível de PO e assumem a forma de pagamentos por conta, intermédios e de saldo.

⁴⁷ Nas suas respostas ao Relatório do TCE supra mencionado, a Comissão salientou que “(...) reconhece que os instrumentos de que dispõe para sancionar o não respeito do princípio da adicionalidade, ou seja, informações do público e a suspensão dos pagamentos, são insuficientes (...)” e lamenta o facto de os Estados-Membros não terem acordado no sentido de introduzir no regulamento geral sobre os Fundos estruturais para o período de 2000-2006 normas sancionatórias, designadamente, que relacionassem a atribuição da reserva de eficiência com o cumprimento do princípio da adicionalidade.

⁴⁸ Este diploma regulamenta o Regime da Tesouraria do Estado.

⁴⁹ As condições para a realização das “Operações Específicas do Tesouro” encontram-se regulamentadas na Portaria 958/99, de 24 de Agosto.

O pagamento por conta apresenta um carácter de adiantamento e é efectuado aquando da primeira autorização, correspondendo a 7% da participação de cada fundo em cada PO, podendo ser repartida em duas fracções de igual montante (3,5%).

Os pagamentos intermédios e de saldo são efectuadas pela Comissão Europeia a título de reembolso das despesas efectivamente pagas e validadas pelo Gestor do PO e posteriormente certificadas pelas respectivas autoridades de pagamento⁵⁰ de cada fundo estrutural.

Os Estados-Membros deverão providenciar para que os pedidos de pagamento intermédio efectuados à Comissão Europeia sejam agrupados e apresentados à Comissão três vezes por ano, devendo o último ser apresentado o mais tardar até 31 de Outubro.

As condições necessárias para a efectivação dos pagamentos intermédios encontram-se definidas nas alíneas a) a f) do n.º 3 do art.º 32.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho.

A Comissão Europeia deverá informar o Estado-Membro e a autoridade de pagamento quando da inobservância de alguma destas condições e de que o pedido de pagamento não é aceitável.

Os pagamentos por conta e intermédios não podem exceder os 95% da participação dos Fundos estruturais em cada intervenção operacional.

As condições para a Comissão efectuar o pagamento do saldo no valor de 5% de cada intervenção operacional estão estipuladas no n.º 4 do art.º 32.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho.

O art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 168/2001, de 25 de Maio, designou a IGF como a entidade responsável pela emissão de declaração⁵¹ de encerramento das diversas intervenções operacionais do QCA III, declaração essa que constitui uma das condições para o pagamento do saldo final de cada intervenção operacional, conforme dispõe a alínea c) do já referido n.º 4 do art.º 32.º.

Uma das mais importantes regras financeiras estabelecidas para o QCA III é a resultante do n.º 2 do art.º 31.º do Regulamento 1260/1999, de acordo com a qual “*a parte de uma autorização que não tiver sido liquidada com um adiantamento ou em relação à qual não tiver sido apresentado (...) um (...) pedido de pagamento admissível (...) no final do segundo ano subsequente ao ano da autorização (...)*” será objecto de anulação o que impõe uma execução célere por parte dos Estados-Membros, sob pena de anulação automática daquela parte da autorização orçamental, com a consequente perda de verbas comunitárias.

Dada a gravidade das consequências para o Estado-Membro, a Comissão deverá informar atempadamente do risco de aplicação da mencionada anulação automática.

⁵⁰ O modelo para os certificados das declarações intermédias e finais de despesas previstas no art.º 32.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 consta no Anexo II do Regulamento (CE) n.º 438/2001, de 2 de Março.

⁵¹ Esta declaração encontra-se prevista na alínea f) do n.º 1 do art.º 38.º do Regulamento (CE) 1260/1999 do Conselho da qual se cita “*Essa declaração fará uma síntese das conclusões dos controlos efectuados nos anos anteriores e pronunciar-se-á sobre a validade do pedido de pagamento do saldo, bem como sobre a legalidade e a regularidade das operações abrangidas pelo certificado final de despesas*”. No capítulo V do Regulamento (CE) n.º 438/2001 encontram-se definidas as condições da pessoa ou serviço responsável por essa declaração bem como o teor da mesma.



6.3 – Reserva de Eficiência

A “reserva de eficiência” encontra-se prevista no nº 5 do artº 7º do Regulamento (CE) nº 1260/1999, de 21 de Junho.

Este mecanismo financeiro consiste na cativação de 4% dos Fundos estruturais previstos para o QCA III, a serem atribuídos nos termos do artº 44º do Regulamento (CE) nº 1260/1999.

A análise da eficiência de cada um dos PO deverá ser efectuada após a avaliação intercalar e o mais tardar até 31 de Dezembro de 2003 e terá como base indicadores de acompanhamento⁵² que reflectam a eficácia, a gestão e a execução financeira e afirmam os resultados intercalares pelos seus objectivos iniciais. Os mesmos deverão ser quantificados nos vários relatórios de execução anuais e ainda no relatório de avaliação intercalar, nos termos do disposto no § 2º do nº 1 do artº 44º do Regulamento (CE) nº 1260/1999.

A atribuição da reserva de eficiência será efectuada a meio do período do QCA III, o mais tardar até 31 de Março de 2004, pela Comissão Europeia em estreita concertação com o Estado Membro, com base em propostas por este apresentadas e em função da eficiência demonstrada por cada intervenção operacional.

Na sequência da avaliação intercalar prevista e da atribuição da “reserva de eficiência” os PO serão adaptados, se for caso disso, por uma Decisão da Comissão Europeia, nos termos do nº 2 do artº 14º e do artº 15º do Regulamento (CE) nº 1260/1999, por remissão do nº 2 do artº 44º do mesmo Regulamento.

6.4 – Reserva de Programação

No âmbito do QCA III encontra-se prevista uma “reserva de programação” no montante de 2,6% dos Fundos estruturais previstos para o QCA III.

Esta reserva tem com objectivo flexibilizar o QCA III e os PO que o integram, e assim aumentar a capacidade de adaptação e de resposta às incertezas decorrentes da dimensão do período de programação, às consequências do processo de globalização da economia e à possibilidade de ocorrência de situações imprevistas que justifiquem a adaptação dos actuais PO ou a criação de novos PO.

Aquando da decisão da atribuição da “reserva de programação” serão objecto de análise as eventuais necessidades suplementares do sector agrícola dos Açores.

A atribuição da reserva de programação será efectuada em simultâneo e de forma coerente com a atribuição da “reserva de eficiência”, pela Comissão Europeia em estreita concertação com o Estado-Membro, com base em proposta por este apresentada.

No âmbito da atribuição da “reserva de programação”, os PO serão adaptados por uma Decisão da Comissão Europeia, conforme se prevê no ponto 7 do Capítulo VII do QCA III, nos termos do artº 14º e 15º do Regulamento (CE) nº 1260/1999.

⁵²Estes indicadores são definidos por cada Estado-Membro, em estreita concertação com a Comissão e constam dos documentos de programação dos PO.

6.5 – Elegibilidades

As operações que podem ser financiadas pelos quatro Fundos estruturais encontram-se definidas nos seguintes Regulamentos comunitários:

- ◆ FEDER – Regulamento (CE) n° 1783/1999, de 12 de Julho (art° 2°);
- ◆ FSE – Regulamento (CE) n° 1784/1999, de 12 de Julho (art° 3°);
- ◆ FEOGA-O – Regulamento (CE) n° 1257/1999, de 17 de Maio (art° 2°);
- ◆ IFOP – Regulamentos (CE) n°s 1263/1999, de 21 de Junho (art° 2°), e 2792/1999, de 17 de Dezembro, com a alteração introduzida pelo Regulamento (CE) n° 1451/2001, de 28 de Junho.

Tendo em consideração o n° 3 do art° 30° do Regulamento n° 1260/1999 que prevê a possibilidade de a Comissão Europeia estabelecer regras a nível comunitário relativas à elegibilidade das despesas, a Comissão considerou de utilidade estabelecer tais regras para certo tipo de operações, de forma a permitir assegurar uma execução uniforme e equitativa dos Fundos estruturais.

Assim, o Regulamento (CE) n° 1685/2000, de 28 de Julho, veio estabelecer 12 regras de elegibilidade relativas a:

- ◆ Despesas efectivamente pagas;
- ◆ Dedução de receitas em despesas elegíveis;
- ◆ Encargos financeiros, outros encargos e despesas de contencioso;
- ◆ Compra de equipamento em segunda mão;
- ◆ Compra de terrenos;
- ◆ Compra de imóveis;
- ◆ IVA e outros impostos, contribuições e taxas;
- ◆ Fundos de capital de risco e de empréstimo;
- ◆ Fundos de garantia;
- ◆ Locação financeira;
- ◆ Custos incorridos no âmbito da gestão e execução dos Fundos estruturais;
- ◆ Elegibilidade das despesas em função da localização da operação.

6.6 – O “phasing out”

No Conselho Europeu de Berlim foi decidido instituir um apoio transitório para as regiões que, tendo no anterior período de programação sido consideradas elegíveis, designadamente no âmbito do



objectivo nº 1, deixaram entretanto de preencher os requisitos de elegibilidade no período de programação 2000-2006, “*por forma a sustentar os resultados produzidos pelo auxílio estrutural*”⁵³. Ficou ainda acordado que o apoio seria decrescente ao longo do período 2000-2005, cessando neste último ano⁵⁴.

De acordo com estas orientações, o Regulamento que estabelece disposições gerais sobre os Fundos estruturais para o período 2000-2006, Regulamento (CE) nº 1260/1999, veio prever, no seu artigo 6º, que as regiões abrangidas pelo objectivo nº 1 em 1999 beneficiariam, em regra, de apoio transitório entre 1 de Janeiro de 2000 e 31 de Dezembro de 2005, não obstante terem ultrapassado o limiar de convergência constante do nº 1 do artº 3º do mesmo Regulamento⁵⁵. O mencionado artº 6º do Regulamento (CE) nº 1260/1999 prevê ainda a possibilidade de as regiões beneficiarem de apoio transitório até 31 de Dezembro de 2006.

Dando cumprimento ao disposto no Regulamento 1260/1999, a Comissão aprovou a Decisão de 1 de Julho de 1999⁵⁶, que aprova as listas de regiões abrangidas pelo objectivo nº 1 (anexo I) e das regiões que beneficiam de apoio transitório (anexo II), distinguindo aquelas em que tal apoio cessa em 31 de Dezembro de 2005 das que apenas verão cessar o apoio transitório em 31 de Dezembro de 2006. As regiões de Portugal encontram-se abrangidas pelo objectivo nº 1, à excepção da região de Lisboa e Vale do Tejo. Dentro desta região, o Médio Tejo e a Lezíria do Tejo beneficiarão de apoio transitório até 31 de Dezembro de 2006, aplicando-se a regra geral do apoio transitório até 31 de Dezembro de 2005⁵⁷ ao restante território da região.

A Decisão da Comissão que aprova o QCA III⁵⁸ vem, nesta sequência, referir-se à região de Lisboa e Vale do Tejo enquanto beneficiária do apoio transitório a título do objectivo nº 1 até 31 de Dezembro de 2006, o mesmo acontecendo com a Decisão que aprova o Programa Operacional Regional Lisboa e Vale do Tejo⁵⁹.

As consequências financeiras do regime de “*phasing out*” na região de Lisboa e Vale do Tejo fazem-se sentir ao nível dos vários PO sectoriais, e do Programa Operacional Regional de Lisboa e Vale do Tejo, sendo previstas quer nos PO quer nos respectivos Complementos de Programação. A título de exemplo, é no Complemento de Programação do PO Lisboa e Vale do Tejo que se retoma a diferenciação dos âmbitos temporais do apoio transitório das sub-regiões⁶⁰ em função do grau de

⁵³ Cf. Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Berlim de 24 e 25 de Março de 1999.

⁵⁴ No documento supra referido afirmava-se igualmente que “*Em 2006, as regiões do ex-objectivo nº 1 receberão qualquer ajuda a que tenham direito nessa altura segundo os critérios comunitários ou nacionais pertinentes*”.

⁵⁵ Para que, no presente período de programação, uma região possa ser elegível nos termos do objectivo 1 deverá ter um “*(...) PIB por habitante, medido em paridades de poder de compra e calculado a partir dos dados comunitários dos últimos três anos disponíveis em 26 de Março de 1999, inferior a 75% da média comunitária*”.

⁵⁶ JO L 194, de 27 de Julho, págs. 53 a 57.

⁵⁷ Não obstante o termo do período de apoio transitório, todas as regiões constantes do mencionado anexo II à Decisão da Comissão beneficiarão, em 2006, do “*apoio do FSE, do IFOP e do FEOGA, secção Orientação, unicamente dentro da mesma intervenção*”, como estatui o quarto parágrafo do nº 1 do artº 6º do Regulamento 1260/1999. De notar, a este propósito, que o Programa Operacional de Lisboa e Vale do Tejo não é objecto de co-financiamento pelo IFOP, sendo a medida “*Pescas – Infra-Estruturas de Portos*”, incluída no Eixo 3 – Intervenções da Administração Central Regionalmente Desconcentradas, co-financiada apenas pelo FEDER.

⁵⁸ Trata-se da Decisão da Comissão de 30-03-2000, relativa à aprovação do Quadro Comunitário de Apoio para as intervenções estruturais comunitárias nas regiões abrangidas pelo objectivo nº 1 e pelo apoio a título transitório ao abrigo do objectivo nº 1, em Portugal.

⁵⁹ Esta Decisão é datada de 28-07-2000.

⁶⁰ A este propósito, o Complemento de Programação transcreve a parte pertinente do Anexo II da Decisão da Comissão de 1 de Julho de 1999.

desenvolvimento destas, mencionando-se nesse documento que “(...) a preocupação de concentração espacial dos apoios do Programa nas sub-regiões menos desenvolvidas foi acautelada na preparação (...)” do Programa Operacional.



7 – VISÃO GLOBAL DO QCA III, EM TERMOS FINANCEIROS

7.1 – Estrutura Financeira do QCA III

No âmbito do QCA III, documento este que serviu de fonte aos valores infra indicados, prevê-se uma despesa pública de 32 799 992 Mil Euros, co-financiada pelo FEDER, FSE, FEOGA-O e IFOP em 20 535 000 Mil Euros, o que corresponde a uma taxa de co-financiamento comunitário de 62,6%. Prevê-se ainda um investimento privado de 9 399 711 Mil Euros, o que perfaz um investimento total associado ao QCA III de 42 199 703 Mil Euros.

No quadro que se segue discrimina-se a despesa pública, o investimento privado e o investimento total associado ao QCA III.

Quadro 3 – Estrutura do Financiamento - QCA III

(Un.: Mil Euros)

Investimento Total (1) = (2) + (5)	Despesa Pública			Investimento Privado (5)
	Total (2) = (3) + (4)	Contribuição Comunitária (3)	Contrapartida Nacional (4)	
42 199 703	32 799 992	20 535 000	12 264 992	9 399 711

Do total dos Fundos estruturais afectos ao QCA III encontram-se cativos, no âmbito das reservas de eficiência e de programação, 821 000 e 535 460 Mil Euros, respectivamente, o que corresponde a 4,0% e 2,6 % da contribuição comunitária para o QCA III com origem nos Fundos estruturais.

Às verbas cativas, no valor total de 1356 460 Mil Euros, corresponde uma despesa pública de 2 166 636 Mil Euros. Prevê-se ainda um investimento privado no valor de 620 906 Mil Euros, o que perfaz um investimento total associado a estas reservas de cerca de 2 787 542 Mil Euros.

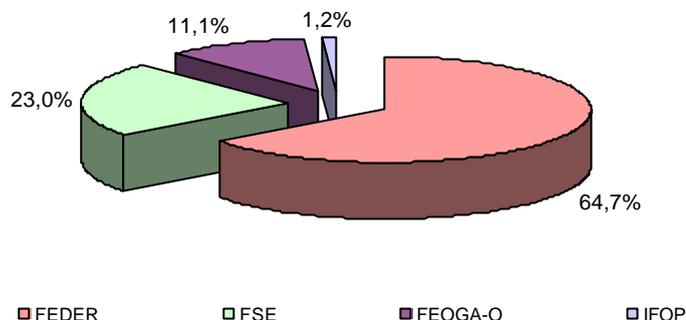
O financiamento comunitário previsto, no valor de cerca de 20 535 000 Mil Euros, distribui-se da seguinte forma:

Quadro 4 – Estrutura da Contribuição Comunitária por Fundo Estrutural – QCA III

(Un.: Mil Euros)

Fundos Comunitários	Montante	Estrutura Percentual
FEDER	13 295 722	64,7
FSE	4 720 947	23,0
FEOGA-O	2 283 516	11,1
IFOP	234 815	1,2
Total	20 535 000	100

Gráfico 1 – Estrutura da Contribuição Comunitária por Fundo Estrutural – QCA III



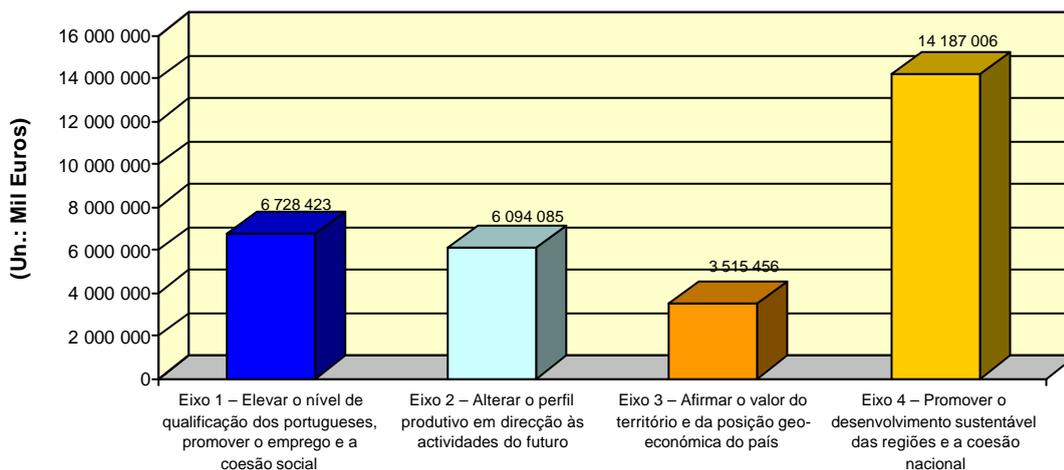
Em termos de despesa pública destaca-se o Eixo 4 – “Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional”, com 14 187 006 Mil Euros, o que corresponde a 43,3 % do total previsto para o QCA III.

A despesa pública prevista no âmbito deste Eixo é cerca de quatro vezes superior à do anterior QCA, em virtude de todos os PO Regionais do Continente integrarem intervenções de todos os sectores⁶¹.

De forma distanciada seguem-se o Eixo 1 – “Elevar o nível de qualificação dos Portugueses, promover o emprego e a coesão social”⁶² e o Eixo 2 – “Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro” com, respectivamente, 6 728 423 Mil Euros (20,5%) e 6 094 085 Mil Euros (18,6%) e por último o Eixo 3 – “Afirmar o valor do território e da posição geo-económica do país”, com 3 515 456 Mil Euros (10,7%).

O gráfico que se segue ilustra a despesa pública prevista em cada um dos 4 Eixos do QCA III.

Gráfico 2 – Despesa Pública por Eixo Prioritário – QCA III



⁶¹Estas intervenções desconcentradas integram-se no Eixo Prioritário3 – “Intervenções da Administração Central Regionalmente Desconcentradas” de cada um dos 5 PO Regionais do Continente.

⁶²Este Eixo absorve cerca 2 570 021 Mil Euros de FSE, o que corresponde a 54,4% do total da contribuição desse fundo estrutural para o QCA III.



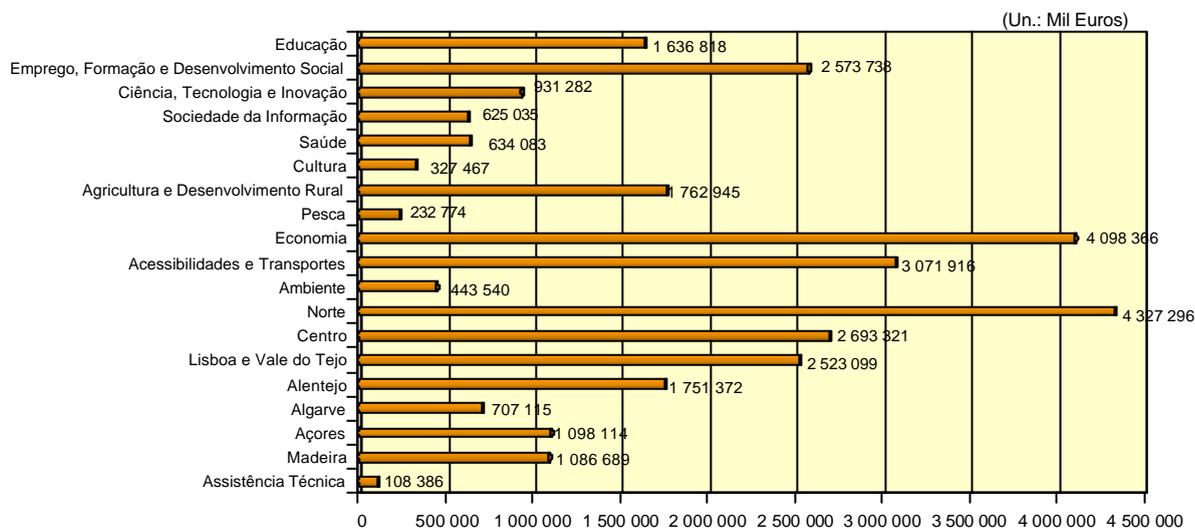
Destacam-se, em cada um dos Eixos, no que respeita à sua dimensão financeira, os seguintes PO:

- ◆ Eixo 1 – PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social – 2 573 738 Mil Euros
- ◆ Eixo 2 - PO Economia – 4 098 366 Mil Euros
- ◆ Eixo 3 – PO Acessibilidades e Transportes – 3 071 916 Mil Euros
- ◆ Eixo 4 - PO Regional Norte – 4 327 296 Mil Euros

O PO Regional NORTE, o PO Acessibilidades e Transportes, o PO Economia e o PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social representam, respectivamente, 13,2%, 12,5%, 9,4% e 7,8% do total da despesa pública programada para o QCA III. Os três primeiros PO referidos são os que apresentam maior dimensão financeira no âmbito do QCA III, sendo o PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social o 5º em termos de dimensão financeira.

O gráfico que se segue ilustra a despesa pública prevista em cada um dos Programas Operacionais do QCA III.

Gráfico 3 – Despesa Pública por PO – QCA III



No que respeita ao investimento privado associado ao QCA III, o mesmo encontra-se fortemente concentrado no Eixo 2 - “Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro” que tem associado um investimento privado no valor de 7 015 475 Mil Euros, correspondendo a 74,6% do total desse investimento no âmbito do QCA III.

Este facto é explicado por os Programas Operacionais integrados neste Eixo - PO Agricultura e Desenvolvimento Rural, PO Pescas e PO Economia – serem, em grande parte, constituídos por

sistemas de incentivos destinados a empresas, o que implica por parte das mesmas um investimento associado.

Apresenta-se, de seguida, o quadro financeiro previsto para o QCA III.



Quadro 5 – Programação Financeira – QCA III

(Un.: Mil Euros)

Eixos Prioritários	Investimento Total (1)=(2)+(10)	Despesa Pública Total		Despesa Pública						Financiamento Privado (10)
		Montante (2)=(4)+(9)	% (3)	Fundos estruturais					Contrapartida Nacional (9)	
				Total (4)=(5) a (8)	FEDER (5)	FSE (6)	IFOP (7)	FEOGA-O (8)		
Eixo 1 – Elevar o nível de qualificação dos Portugueses, promover o emprego e a coesão social	7 094 745	6 728 423	20,5	4 266 826	1 696 805	2 570 021	-	-	2 461 597	366 322
PO Educação	1 665 328	1 636 818	5,0	1 167 417	403 346	764 071	-	-	469 401	28 510
PO Emprego, Formação e desenvolvimento social	2 821 862	2 573 738	7,8	1 606 174	57 904	1 548 270	-	-	967 564	248 124
PO Ciência, tecnologia e inovação	956 735	931 282	2,8	464 144	274 494	189 650	-	-	467 138	25 453
PO Sociedade da informação	625 035	625 035	1,9	316 239	261 341	54 898	-	-	308 796	-
PO Saúde	698 318	634 083	1,9	475 574	462 442	13 132	-	-	158 509	64 235
PO Cultura	327 467	327 467	1,0	237 278	237 278	-	-	-	90 189	-
Eixo 2 – Alterar o Perfil Produtivo em Direcção às Actividades do Futuro	13 109 560	6 094 085	18,6	4 131 581	2 533 125	337 937	163 319	1 097 200	1 962 504	7 015 475
PO Agricultura e desenvolvimento rural	3 366 552	1 762 945	5,4	1 221 505	26 985	97 320	-	1 097 200	541 440	1 603 607
PO Pescas	364 997	232 774	0,7	177 922	14 603	-	163 319	-	54 852	132 223
PO Economia	9 378 011	4 098 366	12,5	2 732 154	2 491 537	240 617	-	-	1 366 212	5 279 645
Eixo 3 – Afirmar o valor do território e da posição geoeconómica do país	3 824 494	3 515 456	10,7	1 721 041	1 721 041	-	-	-	1 794 415	309 038
PO Acessibilidades e transporte	3 368 477	3 071 916	9,4	1 388 385	1 388 385	-	-	-	1 683 531	296 561
PO Ambiente	456 017	443 540	1,4	332 656	332 656	-	-	-	110 884	12 477
Eixo 4 – Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e coesão nacional	15 274 976	14 187 006	43,3	8 977 782	6 440 793	1 462 461	54 375	1 020 153	5 209 224	1 087 970

Eixos Prioritários	Investimento Total (1)=(2)+(10)	Despesa Pública Total		Despesa Pública						Financiamento Privado (10)
		Montante (2)=(4)+(9)	% (3)	Fundos estruturais					Contrapartida Nacional (9)	
				Total (4)=(5) a (8)	FEDER (5)	FSE (6)	IFOP (7)	FEOGA-O (8)		
PO Regional Norte	4 640 560	4 327 296	13,2	2 717 599	2 037 182	454 583	1 647	224 187	1 609 697	313 264
PO Regional Centro	2 859 822	2 693 321	8,2	1 710 524	1 289 630	213 176	1 537	206 181	982 797	166 501
PO Regional Lisboa e Vale do Tejo	2 732 494	2 523 099	7,7	1 448 508	910 437	430 919	-	107 152	1 074 591	209 395
PO Regional Alentejo	1 868 103	1 751 372	5,3	1 088 659	740 221	116 108	549	231 781	662 713	116 731
PO Regional Algarve	728 478	707 115	2,2	453 340	365 457	48 681	1 757	37 445	253 775	21 363
PO Regional Açores	1 258 759	1 098 114	3,3	854 441	593 791	98 173	28 923	133 554	243 673	160 645
PO Regional Madeira	1 186 760	1 086 689	3,3	704 711	504 075	100 821	19 962	79 853	381 978	100 071
PO Assistência Técnica	108 386	108 386	0,3	81 310	36 393	44 917	-	-	27 076	-
Subtotal QCA	39 412 161	30 633 356	93,4	19 178 540	12 428 157	4 415 336	217 694	2 117 353	11 454 816	8 778 805
Reserva de Eficiência	1 687 166	1 311 361	4,0	821 000	532 028	189 013	9 319	90 640	490 361	375 805
Reserva de Programação	1 100 376	855 275	2,6	535 460	335 537	116 598	7 802	75 523	319 815	245 101
TOTAL QCA	42 199 703	32 799 992	100,0	20 535 000	13 295 722	4 720 947	234 815	2 283 516	12 264 992	9 399 711
FEDER	28 165 260	21 831 434	-	13 295 722	13 295 722	-	-	-	8 535 712	6 333 826
FSE	7 941 096	7 329 676	-	4 720 947	-	4 720 547	-	-	2 608 729	611 420
FEOGA	5 612 229	3 322 108	-	2 283 516	-	-	-	2 283 516	1 038 592	2 290 121
IFOP	481 118	316 774	-	234 815	-	-	234 815	-	81 959	164 344



7.2 – Regionalização da Despesa Pública

De seguida apresenta-se por Eixos Prioritários e Programas Operacionais a repartição previsional, por regiões, da despesa pública.

Esta repartição regional é indicativa, com excepção do que respeita à região de Lisboa e Vale do Tejo, por razões que se prendem com o regime de apoio transitório a vigorar nesta região.

Em termos de despesa pública⁶³ destaca-se a região Norte com 36,7% do total, seguindo-se as regiões Centro, LVT, Alentejo, Algarve, Açores e Madeira com, respectivamente, 22,3%, 16,2%, 10,6%, 5,7%, 4,3% e 4,2%.

Quadro 6 – Regionalização da Despesa Pública por Eixos Prioritários e Intervenções Operacionais – QCA III

(Un.: Mil Euros)

	Total	Norte	Centro	LVT	Alentejo	Algarve	Açores	Madeira
Eixo 1 – Elevar o nível de qualificação dos Portugueses, promover o emprego e a coesão social	6 728 423	3 146 149	1 697 177	819 674	599 512	359 958	60 011	45 942
PO Educação	1 636 818	687 247	434 203	273 783	135 767	71 157	22 767	11 894
PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social	2 573 738	1 566 372	556 096	-	296 792	154 478	-	-
PO Ciência, Tecnologia e Inovação	931 282	328 142	244 643	262 517	33 676	37 325	14 558	10 421
PO Sociedade da Informação	625 035	235 225	167 995	124 262	26 021	25 219	22 686	23 627
PO Saúde	634 083	210 832	186 294	95 113	78 373	63 471	-	-
PO Cultura	327 467	118 331	107 946	63 999	28 883	8 308	-	-
Eixo 2 – Alterar o Perfil Produtivo em Direcção às Actividades do Futuro	6 094 085	2 634 142	1 449 059	859 756	506 848	344 177	147 342	152 761
PO Agricultura e Desenvolvimento Rural	1 762 945	566 851	504 687	297 602	288 866	104 939	-	-
PO Pescas	232 774	58 448	54 558	37 922	19 498	62 348	-	-
PO Economia	4 098 366	2 008 843	889 814	524 232	198 484	176 890	147 342	152 761
Eixo 3 – Afirmar o valor do território e da posição geo-económica do país	3 515 456	1 101 119	963 047	758 112	380 323	312 855	-	-
PO Acessibilidades e Transportes	3 071 916	970 068	837 426	692 141	317 213	255 068	-	-

⁶³ Excluindo as reservas de programação e eficiência.

(Un.: Mil Euros)

	Total	Norte	Centro	LVT	Alentejo	Algarve	Açores	Madeira
PO Ambiente	443 540	131 051	125 621	65 971	63 110	57 787	-	-
Eixo 4 – Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional	14 187 006	4 327 296	2 693 321	2 523 099	1 751 372	707 115	1 098 114	1 086 689
PO Regional Norte	4 327 296	4 327 296	-	-	-	-	-	-
PO Regional Centro	2 693 321	-	2 693 321	-	-	-	-	-
PO Regional Lisboa e Vale do Tejo	2 523 099	-	-	2 523 099	-	-	-	-
PO Regional Alentejo	1 751 372	-	-	-	1 751 372	-	-	-
PO Regional Algarve	707 115	-	-	-	-	707 115	-	-
PO Regional Açores	1 098 114	-	-	-	-	-	1 098 114	-
PO Regional Madeira	1 086 689	-	-	-	-	-	-	1 086 689
PO Assistência Técnica	108 386	44 558	26 116	16 837	11 462	6 899	1 258	1 256
Subtotal	30 633 356	11 253 264	6 828 720	4 977 478	3 249 517	1 731 004	1 306 725	1 286 648
Estrutura %	100%	36,7%	22,3%	16,2%	10,6%	5,7%	4,3%	4,2%
Reserva de Eficiência	1 311 361	478 712	293 926	212 615	138 602	74 338	55 875	57 293
Reserva de Programação	855 275	314 188	190 655	138 970	90 726	48 329	36 483	35 923
Total	32 799 992	12 046 164	7 313 301	5 329 063	3 478 845	1 853 671	1 399 083	1 379 864

7.3 – Cronograma Financeiro

Apresenta-se de seguida o cronograma financeiro previsto no âmbito do QCA III relativo à despesa pública total quer a nível global quer a nível da Região de Lisboa e Vale do Tejo – região em regime de “*phasing out*” – bem como das restantes regiões.

Salienta-se que na região de Lisboa e Vale do Tejo o investimento se concentra de forma acentuada nos três primeiros anos (68,6% entre 2000 e 2002), por razões que se prendem com o regime de apoio transitório a vigorar nesta região⁶⁴.

⁶⁴Sobre este regime cf. ponto 6.6 do relatório.



Quadro 7 – Cronograma Financeiro da Despesa Pública - QCA III

(Un.: Mil Euros)

Anos	Lisboa e Vale do Tejo (1)		Outras Regiões (2)		Total (3)=(1)+(2)	
	Montante	%	Montante	%	Montante	%
2000	1 145 631	23,0	3 904 978	15,2	5 050 609	16,5
2001	1 150 814	23,1	3 793 349	14,8	4 944 163	16,1
2002	1 117 984	22,5	3 748 297	14,6	4 866 281	15,9
2003	654 893	13,2	4 044 791	15,8	4 699 684	15,3
2004	390 900	7,8	3 319 422	12,9	3 710 322	12,1
2005	351 371	7,1	3 386 562	13,2	3 737 933	12,2
2006	165 883	3,3	3 458 481	13,5	3 624 364	11,8
Total	4 977 476	100	25 655 880	100	30 633 356	100

(1) Região em regime de “*phasing out*”.

(2) Regiões: Norte, Centro, Alentejo, Algarve, Açores e Madeira.

(3) Este valor corresponde ao subtotal do QCA III que adicionado às reservas de eficiência e de programação totaliza o montante de 32 799 992 Mil Euros.



8 – Os Fundos Estruturais no QCA III

8.1 – FEDER

8.1.1 – Enquadramento legal

O FEDER é regulado pelo Regulamento (CE) n.º 1783/1999 do Parlamento e do Conselho, de 12 de Julho, onde se encontram especificados os objectivos e âmbito de aplicação deste fundo estrutural.

8.1.2 – Circuito financeiro

A responsabilidade da gestão financeira externa, no que respeita ao FEDER, incumbe à DGDR, conforme o disposto no art.º 37.º do Decreto-Lei n.º 54-A/2000, sendo esta Direcção-Geral a autoridade de pagamento do mencionado fundo estrutural, nos termos do disposto no Regulamento (CE) n.º 1260/1999, de 21 de Junho.

Os pagamentos da Comissão Europeia, relativos à participação do FEDER nas intervenções operacionais do QCA III, recebidos na DGT pela conta bancária aí sediada de que é titular a Comissão Europeia, são transferidos, por ordem desta, para a conta bancária existente também na DGT, aberta pela DGDR e intitulada “DGDR – FEDER-QCA III”.

Por sua vez a DGT informa a DGDR sobre os créditos efectuados nesta conta.

Na DGDR foi criada uma Unidade de Pagamento a quem compete proceder à conferência e análise dos montantes transferidos pela Comissão Europeia destinados a cada PO e promover as transferências para os gestores através do sistema de “Homebanking” após a respectiva autorização de pagamento.

As verbas FEDER são transferidas pela DGDR para os Gestores das intervenções operacionais financiadas por este fundo estrutural em função dos pedidos formulados pelos Gestores, da execução financeira apresentada pelos PO, da programação financeira de cada PO e das transferências recebidas da CE. No que respeita ao pagamento por conta, as transferências para os Gestores têm sido, genericamente, de acordo com informação prestada pela DGDR, efectuadas de forma automática.

A análise dos pedidos de transferências dos Gestores das intervenções operacionais é efectuada pelas Direcções de Serviços Operacionais da DGDR, em função da natureza de cada PO, propondo, em sede de Reuniões Técnicas, os montantes a transferir para os gestores, cabendo a autorização de pagamento ao Director-Geral e a um Sub-Director-Geral.

A DGDR esclareceu ainda, no âmbito do contraditório, que *“a análise das Direcções de Serviços Operacionais é feita com base na informação disponível relativa à execução do momento e prevista para o Programa Operacional”*.

No quadro que se segue apresentam-se os PO afectos a cada uma das Direcções de Serviços Operacionais:

Quadro 8 – Direcções de Serviços da DGDR e PO que lhes estão afectos

Direcções de Serviços Operacionais	Programas Operacionais
Direcção de Serviços das Actividades Económicas	PO Cultura PO Agricultura e Desenvolvimento Rural PO Pescas PO Economia
Direcção de Serviços de Equipamentos Sociais e Infra-Estruturas	PO Educação PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Rural PO Ciência, Tecnologia e Inovação PO Sociedade da Informação PO Saúde PO Acessibilidades e Transportes PO Ambiente
Direcção de Serviços de Iniciativas Regionais	PO Regional Norte PO Regional Centro PO Regional Lisboa e Vale do Tejo PO Regional Alentejo PO Regional Algarve PO Regional Açores PO Regional Madeira

Os pagamentos por conta, intermédios e de saldo processam-se conforme as regras descritas no ponto 6.2 do presente relatório.

Apresenta-se de seguida a síntese do fluxo financeiro das verbas FEDER no que respeita aos pagamentos intermédios, que representam a parte mais significativa dos pagamentos, tal como verificado no decurso dos trabalhos de campo.

Ressalva-se a este propósito que a versão actualizada deste circuito financeiro consta dos “*audit trails*” enviados à Comissão Europeia e integrados no dossier permanente relativo ao QCA III em organização junto do DA III.1.

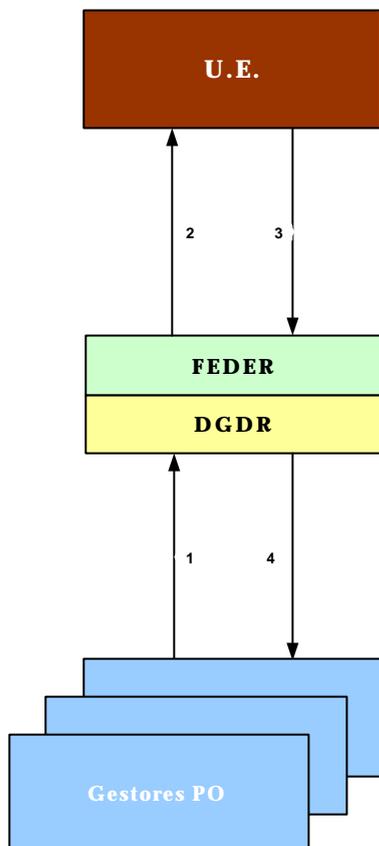
Informa-se ainda de que, conforme informação recolhida na DGDR, encontra-se em fase de preparação uma nova lei orgânica daquela Direcção-Geral que consagre uma visão organizacional vocacionada para a actuação no âmbito do QCA III.

Encontram-se identificadas no dossier permanente relativo ao FEDER–QCA III, no Departamento de Auditoria III.1, as contas bancárias abertas na DGT para movimentação de verbas FEDER. Estas contas têm como titulares as seguintes entidades:

- ◆ Comissão Europeia – conta de onde são transferidas as verbas FEDER oriundas da Comissão Europeia para a conta da DGDR na DGT;
- ◆ DGDR – conta para a qual são transferidas as verbas FEDER oriundas da Comissão Europeia;
- ◆ Gestores dos PO financiados pelo FEDER – contas para as quais são transferidas pela DGDR as verbas FEDER.



FLUXO FINANCEIRO



- (1) Solicitação de verbas comunitárias FEDER em função da execução financeira.
- (2) Solicitação de verbas FEDER em função da certificação da despesa.
- (3) Transferência das verbas FEDER pela CE (através da sua conta aberta na DGT) para a DGDR (conta bancária FEDER-DGDR na DGT)
- (4) Transferência das verbas FEDER para os gestores dos PO (contas bancárias na DGT).

8.1.3 – Estrutura Financeira

A contribuição do FEDER para o QCA III é de 13 295 722 Mil Euros, sendo o fundo estrutural que mais contribui para o QCA III. Este fundo é responsável por 64,7% do total da contribuição comunitária com origem nos quatro Fundos estruturais.

No âmbito do QCA III, prevê-se uma despesa pública⁶⁵ de cerca de 21 831 434 Mil Euros, co-financiada pelo FEDER no montante supra referido, o que corresponde a uma taxa de co-financiamento comunitário de cerca de 60,9%. Prevê-se ainda um investimento privado de cerca de 6 333 826 Mil Euros, o que perfaz um investimento total associado ao FEDER de cerca de 28 165 260 Mil Euros.

⁶⁵ Despesa pública associada ao FEDER.

No quadro que se segue discrimina-se o investimento total, a despesa pública e o investimento privado associado ao FEDER no âmbito do QCA III.

Quadro 9 – Despesa Pública, Investimento Privado e Investimento Total associado ao FEDER – QCA III

(Un.: Mil Euros)

Investimento Total (1) = (2) + (5)	Despesa Pública			Investimento Privado (5)
	Total (2) = (3) +(4)	FEDER (3)	Contrapartida Nacional (4)	
28 165 260	21 831 434	13 295 722	8 535 712	6 333 826

Do total de verbas FEDER programadas para o QCA III, encontram-se cativos, no âmbito das reservas de eficiência e de programação, 532 028 e 335 537 Mil Euros, respectivamente, o que corresponde a 4,0 % e 2,5% do total das verbas com origem neste Fundo estrutural.

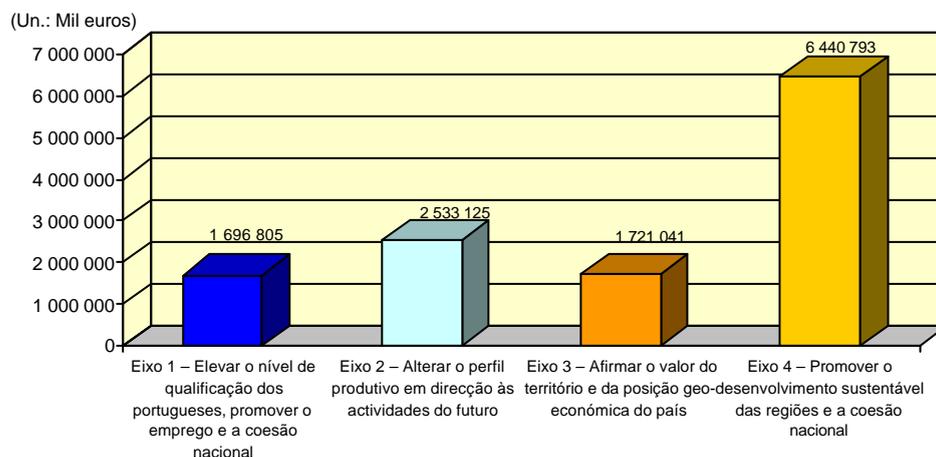
O FEDER é o único fundo estrutural que financia todos os Eixos Prioritários e Programas Operacionais do QCA III, sendo o de maior contribuição em todos os Eixos, com excepção do Eixo 1 “Elevar o nível de qualificação dos Portugueses, promover o emprego e a coesão nacional”, que é maioritariamente financiado pelo FSE.

Em termos de peso financeiro da contribuição proveniente do FEDER, destaca-se o Eixo 4 – “Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional” que absorve 6 440 793 Mil Euros, o que corresponde a 48,4% do total da contribuição do FEDER.

De forma distanciada seguem-se o Eixo 2 “Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro” com 2 533 125 Mil Euros, o Eixo 3 “Afirmar o valor do território e da posição geo-económica do país” com 1 721 041 Mil Euros e o Eixo 1 “Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão nacional” com 1 696 805 Mil Euros, o que corresponde, respectivamente, a 19,1 %, 12,9% e 12,8% do total das verbas FEDER atribuídas ao QCA III.

O gráfico que se segue ilustra a contribuição FEDER para cada um dos 4 Eixos do QCA III.

Gráfico 4 – FEDER por Eixo Prioritário – QCA III





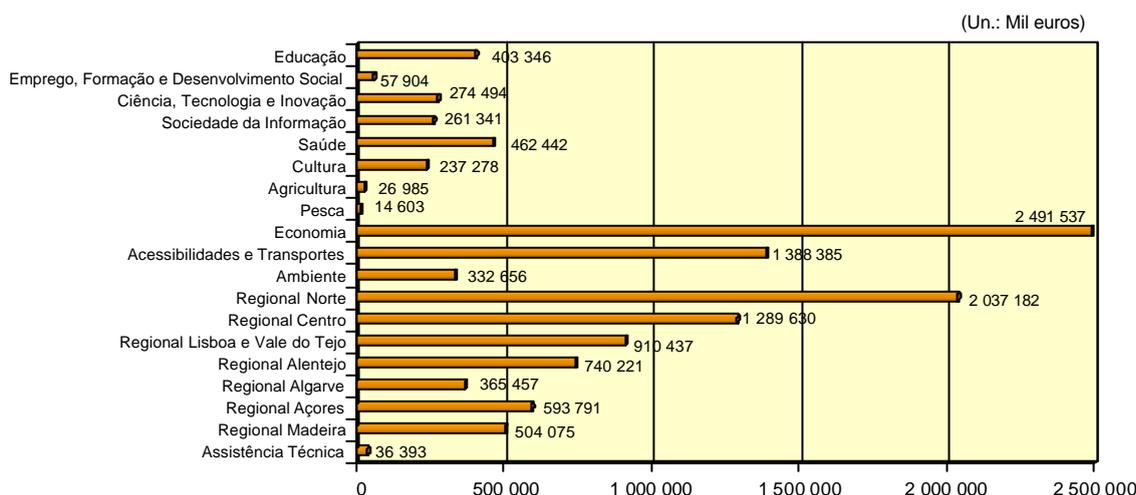
Em termos de dimensão financeira no que respeita a verbas FEDER destacam-se 4 PO sectoriais:

- ◆ PO Economia, cujo financiamento é de 2 491 537 Mil Euros, o que corresponde a 18,8% do total da contribuição deste fundo para o QCA III;
- ◆ PO Regional Norte, financiado em 2 037 182 Mil Euros, o que corresponde a 15,3% do total da contribuição do FEDER para o QCA III;
- ◆ PO Acessibilidades e Transportes, financiado em 1 388 385 Mil Euros, o que corresponde a 10,4% do total da contribuição do FEDER para o QCA III;
- ◆ PO Regional Centro, financiado em 1 289 630 Mil Euros, o que corresponde a 9,7% do total da contribuição do FEDER para o QCA III.

O total de verbas FEDER afectas a estes 4 PO, no valor 7 206 734 Mil Euros, representa 54,2% do total da contribuição comunitária com origem neste fundo estrutural para o QCA III. Observe-se que as participações FEDER para o PO Economia e para o PO Regional Norte são superiores às participações deste fundo estrutural afectas quer ao Eixo 1 – “Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão nacional” quer ao Eixo 3 – “Afirmar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro”.

O gráfico que se segue ilustra a contribuição FEDER para cada um dos 19 Programas Operacionais do QCA III.

Gráfico 5 – FEDER por PO – QCA III



No quadro que se segue apresenta-se a estrutura de distribuição da contribuição FEDER no QCA III.

Quadro 10 – Distribuição da Contribuição FEDER – QCA III

(Un.: Mil Euros)

Eixos Prioritários e Programas Operacionais	Montante	%
Eixo 1 – Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão nacional	1 696 805	12,8
PO Educação	403 346	3,0
PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social	57 904	0,4
PO Ciência, Tecnologia e Inovação	274 494	2,1
PO Sociedade da Informação	261 341	2,0
PO Saúde	462 442	3,5
PO Cultura	237 278	1,8
Eixo 2 – Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro	2 533 125	19,1
PO Agricultura	26 985	0,2
PO Pesca	14 603	0,1
PO Economia	2 491 537	18,8
Eixo 3 – Afirmar o valor do território e da posição geo-económica do país	1 721 041	12,9
PO Acessibilidades e Transportes	1 388 385	10,4
PO Ambiente	332 656	2,5
Eixo 4 – Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional	6 440 793	48,4
PO Regional Norte	2 037 182	15,3
PO Regional Centro	1 289 630	9,7
PO Regional Lisboa e Vale do Tejo	910 437	6,8
PO Regional Alentejo	740 221	5,6
PO Regional Algarve	365 457	2,7
PO Regional Açores	593 791	4,5
PO Regional Madeira	504 075	3,8
PO Assistência Técnica	36 393	0,3
Subtotal	12 428 157	93,2
Reserva de Eficiência	532 028	4,0
Reserva de Programação	335 537	2,5
Total	13 295 722	100

Em termos do peso financeiro do FEDER relativamente ao total da contribuição comunitária por programas operacionais, destacam-se o PO Cultura, o PO Acessibilidades e Transportes e o PO Ambiente, cuja contribuição comunitária é integralmente do FEDER, e ainda o PO Saúde e PO Economia, nos quais a contribuição deste fundo estrutural tem um peso relativamente ao total da contribuição comunitária superior a 90 %, respectivamente, de 97,2% e 91,2%.

Os programas operacionais nos quais o financiamento com origem no FEDER tem um menor peso relativamente ao total da contribuição comunitária são de forma destacada o PO Agricultura e Desenvolvimento Rural (2,2%), o PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (3,6%) e o PO Pesca (8,2%).

No quadro que se segue apresenta-se o peso do FEDER relativamente ao total da contribuição comunitária no que respeita a cada Programa Operacional e Eixo Prioritário do QCA III.

**Quadro 11 – Peso Percentual do FEDER relativamente ao Total da Contribuição Comunitária no que respeita a cada PO e Eixo Prioritário – QCA III**

(Un.: Mil Euros)

Eixos Prioritários e Programas Operacionais	FEDER	Peso percentual do FEDER relativamente ao total da contribuição comunitária com origem nos Fundos estruturais
Eixo 1 – Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão nacional	1 696 805	39,8
PO Educação	403 346	34,6
PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social	57 904	3,6
PO Ciência, Tecnologia e Inovação	274 494	59,1
PO Sociedade da Informação	261 341	82,6
PO Saúde	462 442	97,2
PO Cultura	237 278	100
Eixo 2 – Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro	2 533 125	61,3
PO Agricultura	26 985	2,2
PO Pesca	14 603	8,2
PO Economia	2 491 537	91,2
Eixo 3 – Afirmar o valor do território e da posição geo-económica do país	1 721 041	100
PO Acessibilidades e Transportes	1 388 385	100
PO Ambiente	332 656	100
Eixo 4 – Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional	6 440 793	71,7
PO Regional Norte	2 037 182	75,0
PO Regional Centro	1 289 630	75,4
PO Regional Lisboa e Vale do Tejo	910 437	62,9
PO Regional Alentejo	740 221	68,0
PO Regional Algarve	365 457	80,6
PO Regional Açores	593 791	69,5
PO Regional Madeira	504 075	71,5
PO Assistência Técnica	36 393	44,8
Subtotal	12 428 157	64,8
Reserva de Eficiência	532 028	64,8
Reserva de Programação	335 537	62,7
Total	13 295 722	64,7

8.1.4 – Regionalização do FEDER

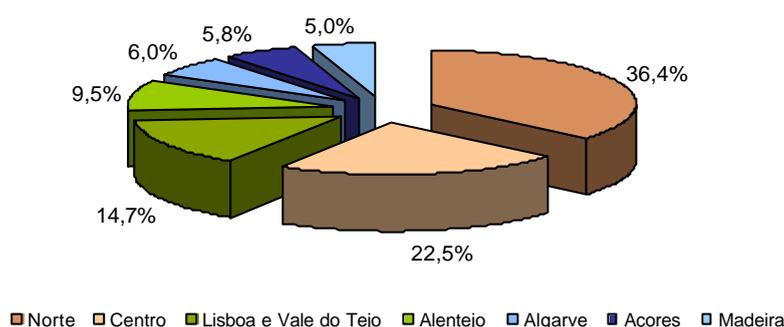
No quadro e gráfico que se seguem explicita-se a repartição regional do FEDER, excluindo as reservas de programação e de eficiência.

Quadro 12 – Regionalização do FEDER - QCA III

(Un.: Mil Euros)

Total	Norte	Centro	LVT	Alentejo	Algarve	Açores	Madeira
12 428 157	4 522 588	2 801 349	1 829 047	1 183 965	744 442	721 097	625 669

Gráfico 4 - Regionalização do FEDER - QCA III



Esta repartição regional é indicativa, com excepção no que respeita aos montantes afectos à região de LVT, por a mesma se encontrar em regime de “*phasing out*”⁶⁶.

8.2 – Fundo Social Europeu

8.2.1 – Enquadramento legal

O FSE é regulado pelo Regulamento (CE) n° 1784/1999 do Parlamento e do Conselho, de 12 de Julho, onde se encontram especificados os objectivos e âmbito de aplicação deste fundo estrutural.

Em termos nacionais é regulamentado pelos seguintes diplomas:

- ◆ Decreto Regulamentar n° 12-A/2000, de 15 de Setembro – Regula os apoios a conceder às acções a financiar pelo FSE;
- ◆ Portaria n° 799-B/2001, de 20 de Setembro – Estabelece as normas e procedimentos aplicáveis ao financiamento de acções com o apoio do FSE;
- ◆ Despacho Normativo n° 42-B/2000, de 20 de Setembro – Fixa a natureza e os limites máximos de custos elegíveis relativos com formandos e formadores, bem como a natureza de outros custos susceptíveis de elegibilidade, para efeitos de co-financiamento do FSE.

8.2.2 – Circuito financeiro

A responsabilidade da gestão financeira externa no que respeita ao FSE incumbe ao IGFSE, conforme o disposto no art° 37° do Decreto-Lei n° 54-A/2000, sendo este Instituto a autoridade de pagamento

⁶⁶Sobre este regime cf. ponto 6.6 deste relatório.



daquele fundo estrutural, para os efeitos do disposto no Regulamento (CE) nº 1260/1999, de 21 de Junho.

Os pagamentos da Comissão Europeia relativos à participação do FSE nas intervenções operacionais do QCA III são recebidos na DGT pela conta bancária aí sediada, de que é titular a Comissão Europeia, e são transferidos, por ordem desta, para a conta bancária existente também na DGT, aberta pelo IGFSE e intitulada “IGFSE – FSE - QCA III”.

Por sua vez a DGT informa o IGFSE sobre os créditos efectuados nesta conta.

O IGFSE transfere essas verbas para o IGFSS, que as deposita em contas bancárias individualizadas a nível de PO.

As verbas FSE são transferidas por ordem emitida pelo IGFSE ao IGFSS para os Gestores das intervenções operacionais financiadas por este fundo estrutural em função dos pedidos formulados pelos Gestores, da execução financeira apresentada pelos PO, da programação financeira de cada PO e das transferências recebidas da CE.

A análise dos pedidos de transferências dos Gestores das intervenções operacionais é efectuada pela Unidade de Gestão (Departamento do IGFSE).

Os pagamentos por conta, intermédios e de saldo processam-se conforme as regras descritas no ponto 6.2 do presente relatório.

Apresenta-se de seguida a síntese do fluxo financeiro das verbas FSE no que respeita aos pagamentos intermédios, que representam a parte mais significativa dos pagamentos. É de salientar que o referido circuito foi o verificado durante os trabalhos de campo.

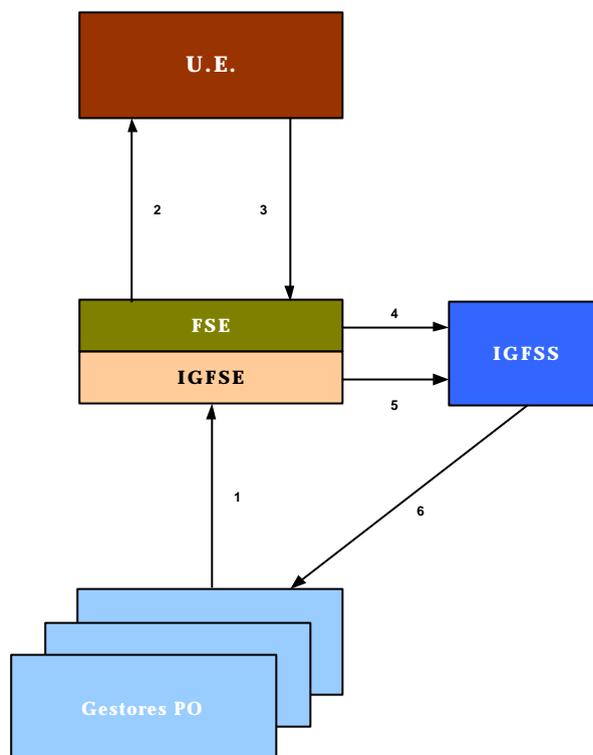
Ressalva-se a este propósito que a versão actualizada deste circuito financeiro consta dos “*audit trails*” enviados à Comissão Europeia e integrados no dossier permanente relativo ao QCA III em organização junto do DA III.1.

Encontram-se identificadas no dossier permanente relativo ao FSE–QCA III, as contas bancárias abertas na DGT para movimentação de verbas FSE. Estas contas têm como titulares as seguintes entidades:

- ◆ Comissão Europeia – conta de onde são transferidas as verbas FSE oriundas da Comissão Europeia para a conta do IGFSE na DGT;
- ◆ IGFSE – conta para a qual são transferidas as verbas FSE oriundas da Comissão Europeia;
- ◆ Gestores dos PO financiados pelo FSE – contas para as quais são transferidas pelo IGFSS, após ordem do IGFSE, as verbas FSE.

Encontram-se ainda identificadas nesse dossier as contas bancárias abertas pelo IGFSS, nas instituições bancárias, relativas a cada PO financiado pelo FSE.

FLUXO FINANCEIRO



- (1) Solicitação de verbas FSE em função da execução financeira.
- (2) Solicitação de verbas FSE em função da certificação da despesa.
- (3) Transferência das verbas FSE pela CE (através da sua conta aberta na DGT) para o IGFSE (para a conta bancária FSE-IGFSE na DGT).
- (4) Transferência das verbas FSE pelo IGFSE (através da sua conta aberta na DGT) para o IGSS (conta bancária específica de cada PO).
- (5) Ordem para o IGSS transferir verbas FSE para o PO.
- (6) Transferência pelo IGSS das verbas solicitadas da conta especificada do PO para as contas bancárias dos gestores dos PO.

8.2.3 – Estrutura financeira

A contribuição do FSE para o QCA III é de 4 720 947 Mil Euros, sendo o segundo Fundo Estrutural em termos de contribuição comunitária. Este fundo é responsável por 23,0 % do total da contribuição comunitária com origem nos quatro Fundos estruturais.

No âmbito do QCA III, prevê-se uma despesa pública⁶⁷ de cerca de 7 329 676 Mil Euros, co-financiada pelo FSE no montante supra referido, a que corresponde uma taxa de co-financiamento comunitário de cerca de 64,4%. Prevê-se ainda um investimento privado de cerca de 611 420 Mil Euros, o que perfaz um investimento total associado ao FSE de cerca de 7 941 096 Mil Euros.

No quadro que se segue discrimina-se a despesa pública, o investimento privado e o investimento total associado ao FSE no âmbito do QCA III.

⁶⁷ Despesa pública associada ao FSE.



Quadro 13 – Despesa Pública, Investimento Privado e Investimento Total associado ao FSE – QCA III

(Un.: Mil Euros)

Investimento Total (1) = (2) +(5)	Despesa Pública			Investimento Privado (5)
	Total (2) = (3) +(4)	FSE (3)	Contrapartida Nacional (4)	
7 941 096	7 329 676	4 720 947	2 608 729	611 420

Do total de verbas FSE programadas para o QCA III, encontram-se cativos, no âmbito das reservas de eficiência e de programação, 189 013 e 116 598 Mil Euros, respectivamente, o que corresponde, respectivamente, a 4,0 % e 2,5% do total das verbas com origem neste Fundo estrutural.

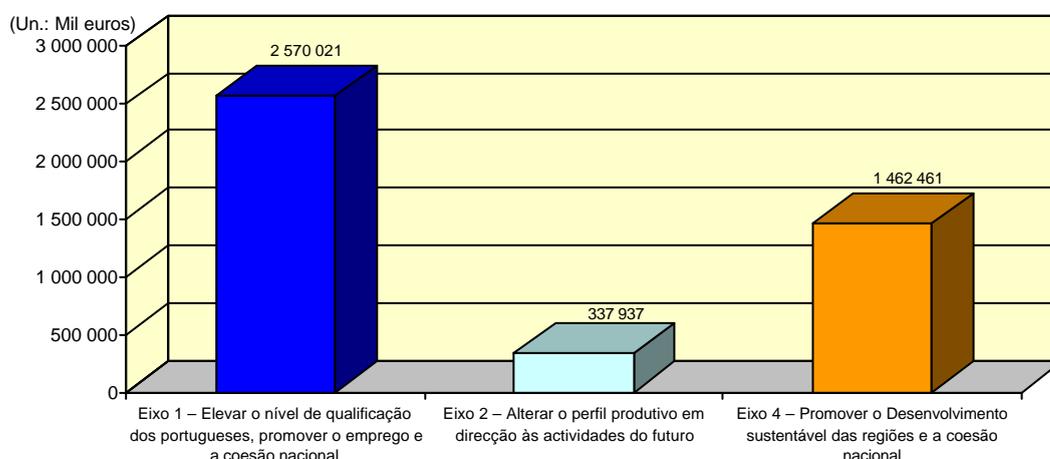
A contribuição do FSE no âmbito do QCA III distribui-se por três dos quatro Eixos Prioritários daquele Quadro:

- ◆ Eixo 1 – “Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e coesão social”
- ◆ Eixo 2 – “Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro”
- ◆ Eixo 4 – “Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional”

Em termos de peso financeiro relativamente à contribuição do FSE destaca-se o Eixo 1 – “Elevar o nível de qualificação dos Portugueses, promover o emprego e a coesão social” que absorve 2 570 021 Mil Euros, o que corresponde a 54,4% do total da contribuição deste fundo estrutural para o QCA III, a que se segue o Eixo 4 – “Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional” com 1 462 461 Mil Euros (30,9%) e por último o Eixo 2 – “Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro” com 337 937 Mil Euros (7,2%).

O gráfico que se segue ilustra a contribuição do FSE para cada um dos 3 Eixos do QCA III, financiados por este fundo estrutural.

Gráfico 6 – FSE por Eixo Prioritário – QCA III



Em termos de Programas Operacionais destacam-se 2 PO sectoriais integrados no Eixo 1, a saber:

- ◆ PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social⁶⁸ cujo financiamento com origem no FSE é de 1 548 270 Mil Euros, o que corresponde a 32,7% do total da contribuição deste fundo para o QCA III;
- ◆ PO Educação financiado pelo FSE em 764 071 Mil Euros, o que corresponde a 16,2% do total da contribuição do FSE para o QCA III.

As verbas FSE afectas a estes 2 PO representam 90,0 % do total do financiamento com origem neste fundo estrutural do Eixo 1 e 49,0 % do total da contribuição do FSE para o QCA III.

Destacam-se ainda dois PO Regionais integrados no Eixo 4:

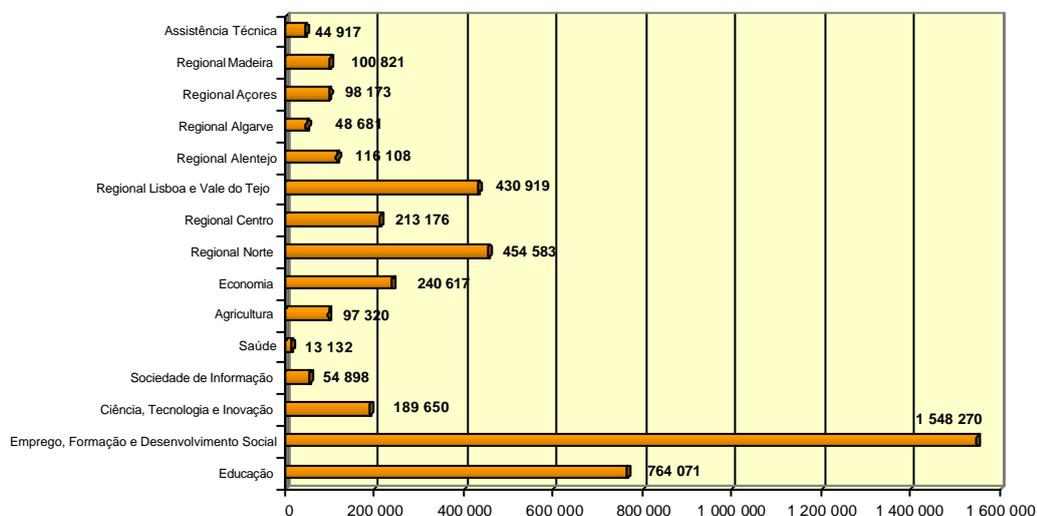
- ◆ PO Regional Norte financiado pelo FSE em 454 583 Mil Euros, o que corresponde a 9,6% do total da contribuição do FSE para o QCA III;
- ◆ PO Regional Lisboa e Vale do Tejo com financiamentos com origem no FSE no montante de 430 919 Mil Euros, o que corresponde a 9,1% do total da contribuição do FSE para o QCA III.

Observe-se que a contribuição FSE para estes 2 PO, como aliás nos restantes 3 PO Regionais do Continente, encontra-se em grande parte afectada às Intervenções Regionalmente Desconcentradas integradas no Eixo 3 desses mesmos PO. Assim, a título de exemplo, no que respeita ao PO Norte, do total da contribuição FSE no montante de 454 583 Mil Euros, 375 888 Mil Euros, 82,7%, encontram-se afectos ao Eixo 3 daquele PO. Observe-se aliás que todas as verbas do “PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social” no que respeita à Região de Lisboa e Vale do Tejo se encontram integralmente desconcentradas.

O gráfico seguinte ilustra a contribuição do FSE para os PO financiados por este Fundo estrutural.

Gráfico 7 – FSE por PO – QCA III

(Un.: Mil Euros)



⁶⁸ A contribuição para este programa operacional é superior ao financiamento do FSE para os Eixos Prioritários 2 e 3 do QCA III.



No quadro que se segue apresenta-se a estrutura de distribuição da contribuição FSE no QCA III.

Quadro 14 – Distribuição da Contribuição FSE – QCA III

(Un.: Mil Euros)

Eixos Prioritários e Programas Operacionais	FSE	Estrutura Percentual
Eixo 1 – Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão nacional	2 570 021	54,4
PO Educação	764 071	16,2
PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social	1 548 270	32,7
PO Ciência, Tecnologia e Inovação	189 650	4,0
PO Sociedade da Informação	54 898	1,2
PO Saúde	13 132	0,3
Eixo 2 – Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro	337 937	7,2
PO Agricultura	97 320	2,1
PO Pescas		0
PO Economia	240 617	5,1
Eixo 3 – Afirmar o valor do território e da posição geo-económica do país		0
PO Acessibilidades e Transportes		0
PO Ambiente		0
Eixo 4 – Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional	1 462 461	30,9
PO Regional Norte	454 583	9,6
PO Regional Centro	213 176	4,5
PO Regional Lisboa e Vale do Tejo	430 919	9,1
PO Regional Alentejo	116 108	2,5
PO Regional Algarve	48 681	1,0
PO Regional Açores	98 173	2,1
PO Regional Madeira	100 821	2,1
PO Assistência Técnica	44 917	1,0
Subtotal	4 415 336	93,5
Reserva de Eficiência	189 013	4,0
Reserva de programação	116 598	2,5
Total	4 720 947	100

Em termos do peso financeiro do FSE no âmbito do total da contribuição comunitária por programas operacionais, destacam-se os PO “Emprego, Formação e Desenvolvimento Social” (96,4%), “Educação” (65,4%) e “Ciência e Tecnologia” (40,9%) do Eixo 1 “Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão nacional” e ainda o PO Regional Lisboa e Vale do Tejo (29,7%), cujo peso percentual da contribuição do FSE relativamente ao total da contribuição comunitária é cerca do dobro e do triplo do peso deste fundo no que respeita aos restantes PO regionais⁶⁹.

⁶⁹ Contribui para explicar o peso financeiro do FSE relativamente ao total da contribuição comunitária no âmbito do PO LVT o facto de o PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social não abranger a região LVT, encontrando-se esta componente sectorial integralmente desconcentrada no POLVT.

Os PO sem contribuição do FSE são os PO “Cultura”, “Pescas”, “Acessibilidades e Transportes” e “Ambiente”, destacando-se ainda com um peso baixo o PO Saúde, com apenas 2,8%.

No quadro que se segue apresenta-se o peso do FSE relativamente ao total da contribuição comunitária no que respeita a cada Programa Operacional e Eixo Prioritário do QCA III.

Quadro 15 – Peso Percentual do FSE relativamente ao Total da Contribuição Comunitária no que respeita a cada PO e Eixo Prioritário – QCA III

(Un.: Mil Euros)

Eixos Prioritários/Programas Operacionais	FSE	Peso percentual do FSE relativamente ao total da contribuição comunitária com origem nos Fundos estruturais
Eixo 1 – Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão nacional	2 570 021	60,2
PO Educação	764 071	65,4
PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social	1 548 270	96,4
PO Ciência, Tecnologia e Inovação	189 650	40,9
PO Sociedade da Informação	54 898	17,4
PO Saúde	13 132	2,8%
PO Cultura		0
Eixo 2 – Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro	337 937	8,2
PO Agricultura	97 320	8,0
PO Pescas		0
PO Economia	240 617	8,8
Eixo 3 – Alterar o valor do território e da posição geoeconómica do país		0
PO Acessibilidades e Transportes		0
PO Ambiente		0
Eixo 4 – Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional	1 462 461	16,3
PO Regional Norte	454 583	16,7
PO Regional Centro	213 176	12,5
PO Regional Lisboa e Vale do Tejo	430 919	29,7
PO Regional Alentejo	116 108	10,7
PO Regional Algarve	48 681	10,7
PO Regional Açores	98 173	11,5
PO Regional Madeira	100 821	14,3
PO Assistência Técnica	44 917	55,2



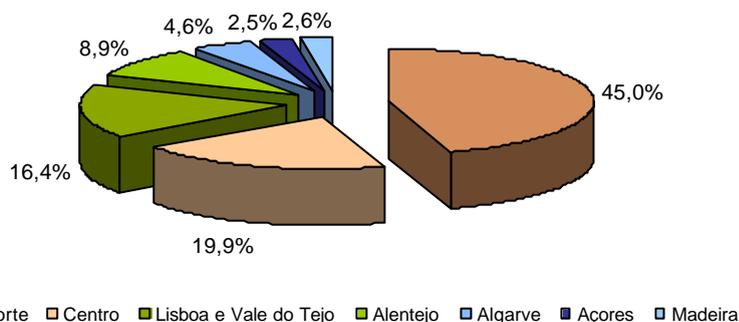
8.2.4 – Regionalização do FSE

No quadro e gráfico que se seguem explicita-se a repartição regional do FSE, excluindo as reservas de programação e de eficiência.

Quadro 16 – Regionalização do FSE – QCA III

Total	Norte	Centro	LVT	Alentejo	Algarve	Açores	Madeira
4 415 336	1 988 727	880 099	724 635	391 470	203 894	110 880	115 631

Gráfico 6 – Regionalização do FSE – QCA III



Esta repartição regional é indicativa, com excepção do que respeita aos montantes afectos à região de LVT por a mesma se encontrar em regime de *“phasing out”*⁷⁰.

8.3 – FEOGA – Orientação

8.3.1 – Enquadramento legal

O FEOGA-O é regulado pelos Regulamentos (CE) n.ºs 1257/99 do Conselho, de 17 de Maio, 1750/99 da Comissão, de 23 de Julho, e 2603/99 da Comissão, de 9 de Dezembro, onde se encontram especificados os objectivos e âmbito de aplicação deste fundo estrutural.

8.3.2 – Circuito financeiro

A responsabilidade da gestão financeira externa no que respeita ao FEOGA-O incumbe ao IFADAP, conforme o disposto no art.º 37.º do Decreto-Lei n.º 54-A/2000, sendo este Instituto a autoridade de pagamento daquele fundo estrutural, para os efeitos do disposto no Regulamento (CE) n.º 1260/1999, de 21 de Junho.

⁷⁰ Sobre este regime cf. ponto 6.6 deste relatório.

Os pagamentos da Comissão Europeia, relativos à participação do FEOGA-O nas intervenções operacionais do QCA III, recebidos pela DGT através da conta bancária aí sediada de que é titular a Comissão Europeia e são transferidos, por ordem desta, para a conta bancária existente também na DGT, aberta pelo IFADAP e intitulada “IFADAP – FEOGA-O -QCA III”.

Por sua vez a DGT informa o IFADAP sobre os créditos efectuados nesta conta.

A Direcção Financeira e Administrativa do IFADAP, em particular o Serviço de Gestão de Recursos, Orçamento e Controlo, assegura a realização dos pedidos de pagamento à Comissão Europeia, bem como as transferências para as contas dos gestores dos PO.

Os pagamentos por conta, intermédios e de saldo processam-se conforme as regras descritas no ponto 6.2 do presente relatório.

Apresenta-se de seguida a síntese do fluxo financeiro das verbas FEOGA-O no que respeita aos pagamentos intermédios, que representam a parte mais significativa dos pagamentos. É de salientar que o referido circuito foi o verificado durante os trabalhos de campo.

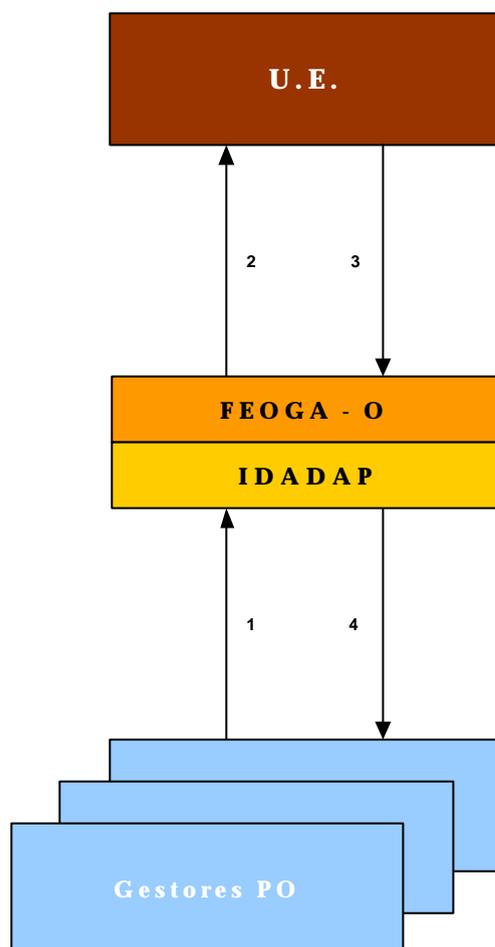
Ressalva-se a este propósito que a versão actualizada deste circuito financeiro consta dos “*audit trails*” enviados à Comissão Europeia e integrados no dossier permanente relativo ao QCA III existente no DA III.1.

Encontram-se identificadas no dossier permanente relativo ao FEOGA-O – QCA III, no Departamento de Auditoria III.1, as contas bancárias abertas na DGT para movimentação de verbas FEOGA-O. Estas contas têm como titulares as seguintes entidades:

- ◆ Comissão Europeia – conta de onde são transferidas as verbas FEOGA-O oriundas da Comissão Europeia para a conta do IFADAP;
- ◆ IFADAP – conta para a qual são transferidas as verbas FEOGA-O oriundas da Comissão Europeia;
- ◆ Gestores dos PO financiados pelo FEOGA-O – contas para as quais são transferidas pelo IFADAP as verbas FEOGA-O.



FLUXO FINANCEIRO



- (1) Solicitação de verbas FEOGA-O em função da execução financeira.
- (2) Solicitação de verbas FEOGA-O em função da certificação da despesa.
- (3) Transferência das verbas FEOGA-O pela CE (através da sua conta aberta na DGT) para o IFADAP (conta bancária FEOGA-O - IFADAP na DGT).
- (4) Transferência das verbas FEOGA-O para os gestores dos PO (contas bancárias na DGT).

8.3.3 – Estrutura financeira

A contribuição do FEOGA-O para o QCA III é de 2283 516 Mil Euros, sendo o terceiro Fundo estrutural em termos de contribuição comunitária. Este fundo é responsável por 11,1% do total da contribuição comunitária com origem nos quatro Fundos estruturais.

No âmbito do QCA III, prevê-se uma despesa pública⁷¹ de 3 322 108 Mil Euros, co-financiada pelo FEOGA-O no montante supra referido, o que corresponde a uma taxa de co-financiamento comunitário de 68,7%. Prevê-se ainda um investimento privado de 2 290 121 Mil Euros, o que perfaz um investimento total associado ao FEOGA-O de cerca de 5 612 229 Mil Euros.

⁷¹ Despesa pública associada ao FEOGA-O.

No quadro que se segue discrimina-se a despesa pública, o investimento privado e o investimento total associado ao FEOGA-O no âmbito do QCA III.

Quadro 17 – Despesa Pública, Investimento Privado e Investimento Total associado ao FEOGA-O

(Un.: Mil Euros)

Investimento Total (1) = (2) +(5)	Despesa Pública			Investimento Privado ⁷² (5)
	Total (2) = (3) +(4)	FEOGA-O (3)	Contrapartida Nacional (4)	
5 612 229	3 322 108	2 283 516	1 038 592	2 290 121

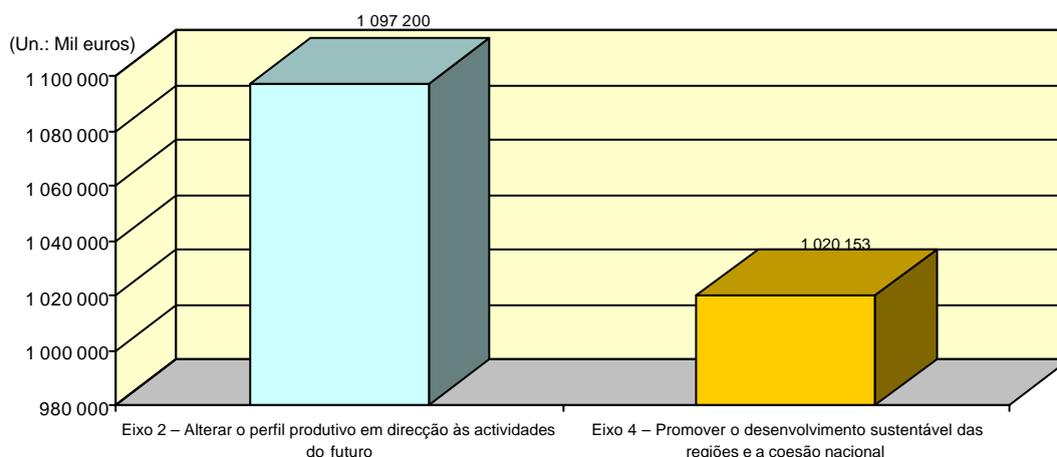
Observe-se que, embora o FEOGA-O represente somente 11,1% do total da contribuição comunitária, com origem nos quatro Fundos estruturais, para o QCA III, o investimento privado associado a este fundo, no valor de 2 290 121 Mil Euros, representa cerca de 24,4% do total do investimento privado associado ao QCA III.

Do total de verbas FEOGA-O programadas para o QCA III, encontram-se cativos, no âmbito das reservas de eficiência e de programação, 90 640 e 75 523 Mil Euros, respectivamente, o que corresponde a 4,0 % e 3,3% do total das verbas com origem neste Fundo estrutural.

A contribuição do FEOGA-O no âmbito do QCA III distribui-se pelo Eixo 2 – “Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro”⁷³, 1 097 200 Mil Euros, e pelo Eixo 4 – “Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional”, 1 020 153 Mil Euros, o que corresponde, respectivamente, a 48,0% e 44,7% do total do FEOGA-O afecto ao QCA III.

O gráfico que se segue ilustra a contribuição do FEOGA-O para cada um dos Eixos do QCA III, financiados por este fundo estrutural.

Gráfico 8 – FEOGA-O por Eixo Prioritário – QCA III



Em termos de PO, o FEOGA-O encontra-se distribuído por 8 dos 19 PO que constituem o QCA III, destacando-se de forma nítida o PO Agricultura e Desenvolvimento Rural do Eixo 2, único PO

⁷² O FEOGA-O neste Eixo concentra-se integralmente no PO Agricultura e Desenvolvimento Rural.



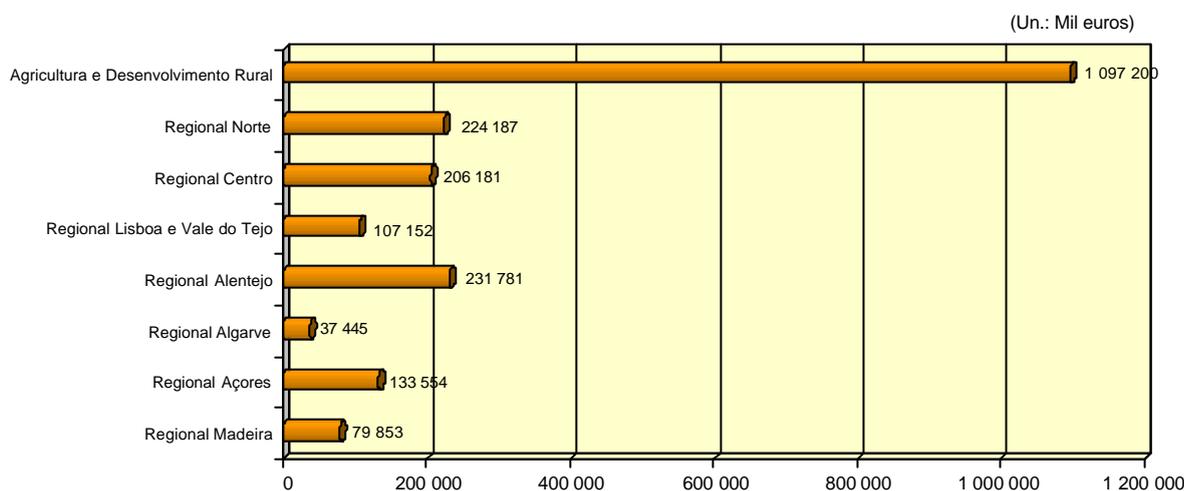
sectorial financiado pelo FEOGA-O e que absorve 1 097 200 Mil Euros, o que corresponde a 48,0% da contribuição deste Fundo estrutural para o QCA III.

De forma distanciada seguem-se os PO Regionais Alentejo, Norte, Centro, Açores, Lisboa e Vale do Tejo, Madeira e Algarve, com respectivamente 231 781 Mil Euros (10,2%), 224 187 Mil Euros (9,8%), 206 181 (9,0%), 133 554 (5,9%), 107 152 (4,7%), 79 853 (3,5%) e 37 445 (1,6%).

No que respeita aos 5 PO Regionais do continente, do total de verbas FEOGA-O que lhes estão afectos (806 746 Mil Euros), cerca de 682 047 Mil Euros (84,5%) são relativos às intervenções regionalmente desconcentradas da agricultura.

O gráfico que se segue ilustra a contribuição do FEOGA-O para os PO financiados por este fundo estrutural.

Gráfico 9 – FEOGA-O por PO – QCA III



No quadro que se segue apresenta-se a estrutura de distribuição da contribuição FEOGA-O no QCA III.

Quadro 18 – Distribuição da Contribuição FEOGA-O – QCA III

(Un.: Mil Euros)

Eixos Prioritários e Programas Operacionais	FEOGA-O	Estrutura Percentual
Eixo 2 – Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro	1 097 200	48,0
PO Agricultura e Desenvolvimento Rural	1 097 200	48,0
Eixo 4 – Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional	1 020 153	44,7
PO Regional Norte	224 187	9,8
PO Regional Centro	206 181	9,0
PO Regional Lisboa e Vale do Tejo	107 152	4,7
PO Regional Alentejo	231 781	10,2
PO Regional Algarve	37 445	1,6
PO Regional Açores	133 554	5,9

Eixos Prioritários e Programas Operacionais	FEOGA-O	Estrutura Percentual
PO Regional Madeira	79 853	3,5
Subtotal	2 117 353	92,7
Reserva de Eficiência	90 640	4,0
Reserva de Programação	75 523	3,3
Total	2 283 516	100

Em termos do peso financeiro do FEOGA-O relativamente ao total da contribuição comunitária destaca-se o PO Agricultura e Desenvolvimento Rural, no qual a contribuição deste Fundo estrutural tem um peso de 89,8 %.

Dos restantes PO financiados pelo FEOGA-O, destacam-se ainda os PO Alentejo e Açores, nos quais este fundo estrutural tem um peso, respectivamente, de 21,3% e 15,5%.

Nos restantes, este fundo estrutural tem um peso que varia no intervalo de 7,4% a 12,0%.

No quadro que se segue apresenta-se o peso do FEOGA-O relativamente ao total da contribuição comunitária no que respeita a cada Programa Operacional e Eixo Prioritário do QCA III financiado por este fundo estrutural.

Quadro 19 – Peso Percentual do FEOGA-O relativamente ao Total da Contribuição Comunitária no que respeita a cada PO e Eixo Prioritário – QCA III

(Un.: Mil Euros)

Eixos Prioritários e Programas Operacionais	FEOGA-O	Peso percentual do FEOGA-O relativamente ao total da contribuição comunitária com origem nos Fundos estruturais
Eixo 2 – Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro	1 097 200	26,6
PO Agricultura e Desenvolvimento Rural	1 097 200	89,8
Eixo 4 – Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional	1 020 153	11,4
PO Regional Norte	224 187	8,2
PO Regional Centro	206 181	12,1
PO Regional Lisboa e Vale do Tejo	107 152	7,4
PO Regional Alentejo	231 781	21,3
PO Regional Algarve	37 445	8,3
PO Regional Açores	133 554	15,5
PO Regional Madeira	79 853	11,3



8.3.4 – Regionalização do FEOGA-O

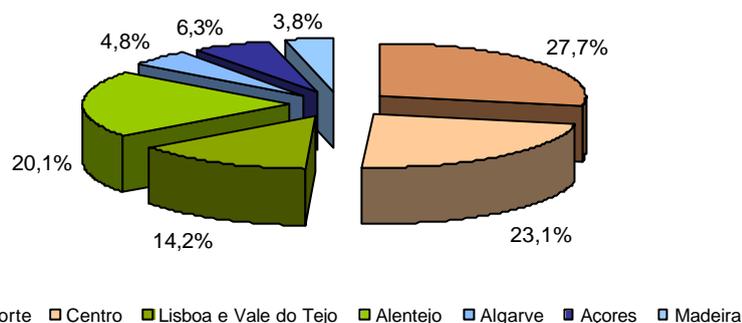
No quadro e gráfico que se seguem explicita-se a repartição regional do FEOGA-O, excluindo as reservas de programação e eficiência.

Quadro 20 – Regionalização do FEOGA-O – QCA III

(Un.: Mil Euros)

Total	Norte	Centro	LVT	Alentejo	Algarve	Açores	Madeira
2 117 353	585 991	489 755	301 399	425 685	101 116	133 553	79 854

Gráfico 10 – Regionalização do FEOGA – Orientação – QCA III



Esta repartição regional é indicativa, com excepção do que respeita aos montantes afectos à região de LVT, por a mesma se encontrar em regime de “*phasing out*”⁷⁴.

8.4 – IFOP

8.4.1 – Enquadramento legal

O IFOP é regulado pelos Regulamentos (CE) do Conselho n.ºs 1263/1999 e 2 792/99, respectivamente, de 21 de Junho e de 17 de Dezembro, onde se encontram especificados os objectivos e âmbito de aplicação deste fundo estrutural.

8.4.2 – Circuito financeiro

A responsabilidade da gestão financeira externa no que respeita ao IFOP incumbe ao IFADAP, conforme o disposto no art.º 37.º do Decreto-Lei n.º 54-A/2000, sendo este Instituto a autoridade de pagamento daquele fundo estrutural, para os efeitos do disposto no Regulamento (CE) n.º 1260/1999, de 21 de Junho.

⁷⁴ Sobre este regime cf. ponto 6.6 do presente relatório.

Os pagamentos da Comissão Europeia relativos à participação do IFOP nas intervenções operacionais do QCA III, são recebidos na DGT através da conta bancária aí sediada de que é titular a Comissão Europeia e são transferidos, por ordem desta, para a conta bancária existente também na DGT, aberta pelo IFADAP e intitulada “IFADAP – IFOP -QCA III”.

Por sua vez a DGT informa o IFADAP sobre os créditos efectuados nesta conta.

A Direcção Financeira e Administrativa do IFADAP, em particular o Serviço de Gestão de Recursos, Orçamento e Controlo, assegura a realização dos pedidos de pagamento à Comissão Europeia bem como as transferências para as contas dos gestores dos PO.

Os pagamentos por conta, intermédios e de saldo processam-se conforme as regras descritas no ponto 6.2 do relatório.

Apresenta-se de seguida o circuito financeiro das verbas IFOP no que respeita aos pagamentos intermédios, que representam a parte mais significativa dos pagamentos

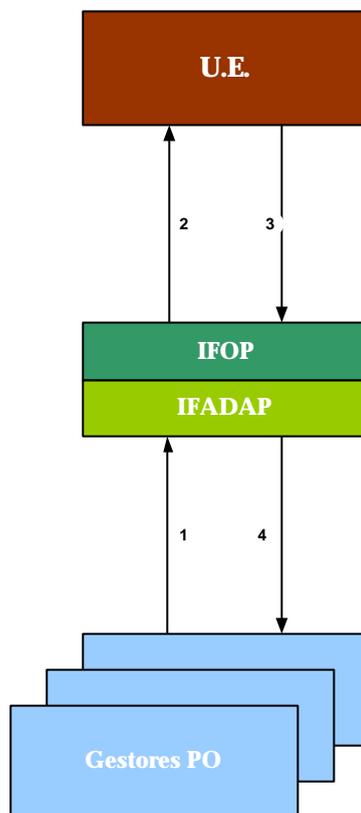
Ressalva-se a este propósito que a versão actualizada deste circuito financeiro consta dos “*audit trails*” enviados à Comissão Europeia e integrados no dossier permanente relativo ao QCA III no DA III.1.

Encontram-se igualmente identificadas no dossier permanente relativo ao IFOP-QCA III, no Departamento de Auditoria III.1, as contas bancárias abertas na DGT para movimentação das verbas IFOP. Estas contas têm como titulares as seguintes entidades:

- ◆ Comissão Europeia – conta de onde são transferidas as verbas IFOP oriundas da Comissão Europeia para a conta do IFADAP;
- ◆ IFADAP – conta para a qual são transferidas as verbas IFOP oriundas da Comissão Europeia;
- ◆ Gestores dos PO financiados pelo IFOP – contas para as quais são transferidas pelo IFADAP as verbas IFOP.



FLUXO FINANCEIRO



- (1) Solicitação das verbas IFOP em função da execução financeira.
- (2) Solicitação de verbas IFOP em função da certificação da despesa.
- (3) Transferência das verbas IFOP pela CE (através da sua conta aberta na DGT) para o IFADAP (conta bancária IFOP-IFADAP na DGT).
- (4) Transferência das verbas IFOP para os Gestores do PO (contas bancárias na DGT).

8.4.3 – Estrutura financeira

A contribuição do IFOP, no âmbito do QCA III, é de 234 815 Mil Euros, sendo o Fundo estrutural com menos peso em termos de contribuição comunitária. O IFOP é responsável somente por 1,1% do total da contribuição comunitária com origem nos quatro Fundos estruturais.

No âmbito do QCA III, prevê-se uma despesa pública⁷⁵ de 316 774 Mil Euros, co-financiada pelo IFOP no montante supra referido, o que corresponde a uma taxa de co-financiamento comunitário de 74,1%. Prevê-se ainda um investimento privado de 164 344 Mil Euros, o que perfaz um investimento total associado ao IFOP de cerca de 481 118 Mil Euros.

No quadro que se segue discrimina-se a despesa pública, o investimento privado e o investimento total associado ao IFOP no âmbito do QCA III.

⁷⁵ Despesa pública associada ao IFOP.

Quadro 21 – Despesa Pública, Investimento Privado e Investimento Total associado ao IFOP – QCAIII

(Un.: Mil Euros)

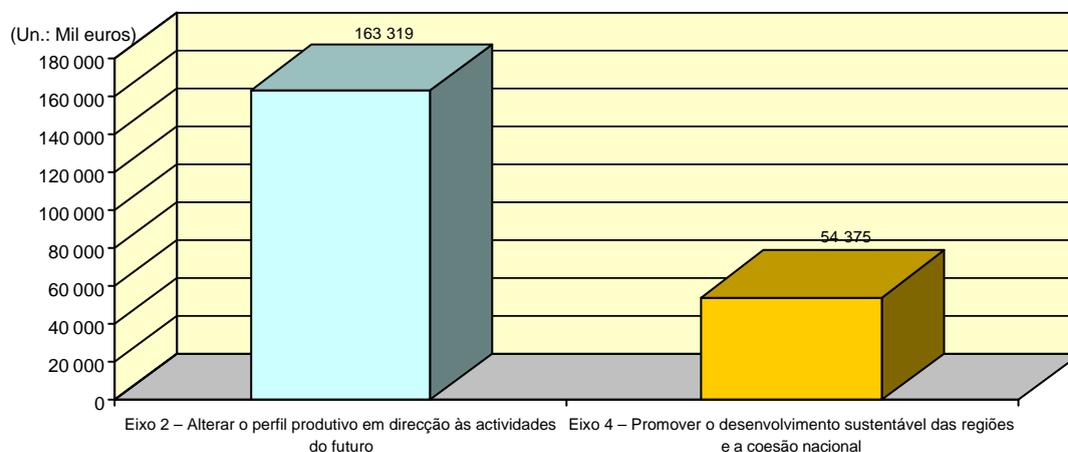
Investimento Total (1) = (3) +(4)	Despesa Pública			Investimento Privado (5)
	Total (2) = (3) +(4)	IFOP (3)	Contrapartida Nacional (4)	
481 118	316 774	234 815	81 959	164 344

Do total de verbas IFOP programadas para o QCA III, encontram-se cativos, no âmbito das reservas de eficiência e de programação, 9 319 e 7 802 Mil Euros, respectivamente, o que corresponde a 4,0 % e 3,3% do total das verbas com origem neste Fundo estrutural.

Em termos de afectação pelos Eixos Prioritários do QCA III, a contribuição do IFOP distribui-se pelo Eixo 2 – “Alterar o Perfil Produtivo em Direcção às Actividades do Futuro” com 163 319 Mil Euros e pelo Eixo 4 – “Promover o Desenvolvimento Sustentável das Regiões e a Coesão Nacional” com 54 375 Mil Euros, o que corresponde, respectivamente, a 69,5% e 23,2% do total do IFOP afecto ao QCA III.

O gráfico que se segue ilustra a contribuição do IFOP para cada um dos Eixos do QCA III financiados por este fundo estrutural.

Gráfico 11 – IFOP por Eixo Prioritário – QCA III



Em termos de PO, o IFOP encontra-se distribuído por 7 dos 19 PO que constituem o QCA III, destacando-se de forma nítida o PO Pesca do Eixo 2, único PO sectorial financiado por este Fundo e que absorve 163 319 Mil Euros, a integralidade do IFOP afecto ao Eixo onde se integra, o que corresponde a 69,5% da contribuição deste fundo estrutural para o QCA III.

De forma distanciada segue-se o PO Regional Açores com 28 923 Mil Euros e o PO Regional Madeira com 19 962 Mil Euros, ambos do Eixo 4, correspondendo, respectivamente, a 12,3% e a 8,5% do IFOP afecto ao QCA III.

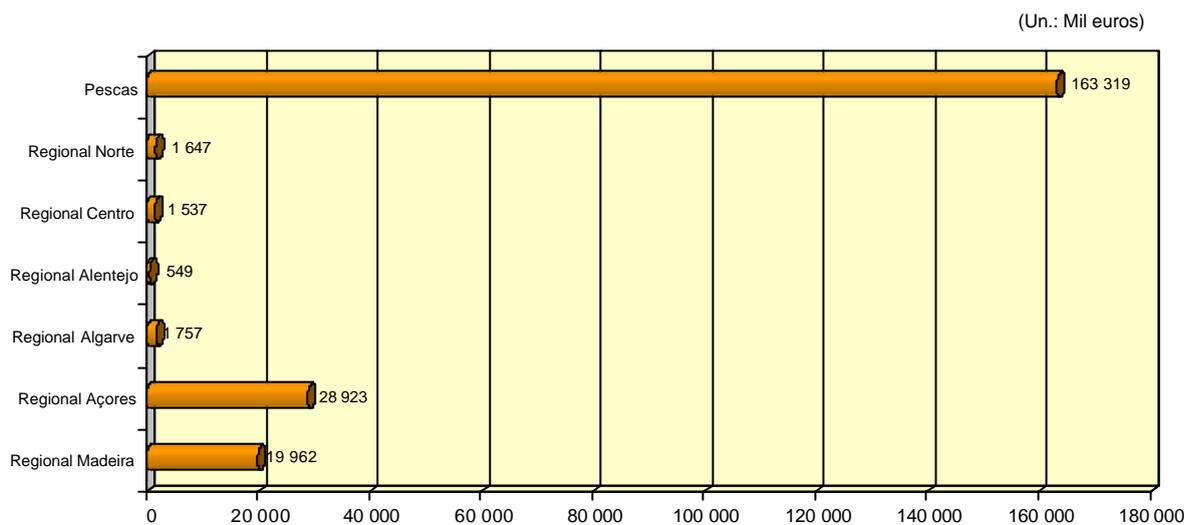
Por último, seguem-se os PO Regionais Algarve, Norte, Centro e Alentejo, igualmente integrados no Eixo 4, cujas verbas IFOP afectas são respectivamente de 1 757 Mil Euros (0,8%), 1 647 Mil Euros (0,7%), 1 537 Mil Euros (0,7%) e 549 Mil Euros (0,2%). As verbas IFOP relativas a estes 4 PO



Regionais dizem respeito às intervenções das pescas regionalmente desconcentradas”. Observe-se que não foram afectas verbas IFOP ao POLVT.

O gráfico que se segue ilustra a contribuição do IFOP para cada um dos 7 Programas Operacionais do QCA III financiados pelo IFOP.

Gráfico 12 – IFOP por PO – QCA III



No quadro que se segue apresenta-se a estrutura de distribuição da contribuição do IFOP no QCA III.

Quadro 22 – Distribuição do IFOP – QCA III

(Un.: Mil Euros)

Eixos Prioritários e Programas Operacionais	IFOP	Estrutura Percentual
Eixo 2 – Alterar o Perfil Produtivo em Direcção às Actividades do Futuro	163 319	69,5
PO Pescas	163 319	69,5
Eixo 4 – Promover o Desenvolvimento Sustentável das Regiões e a Coesão Nacional	54 375	23,2
PO Regional Norte	1 647	0,7
PO Regional Centro	1 537	0,7
PO Regional Alentejo	549	0,2
PO Regional Algarve	1 757	0,8
PO Regional Açores	28 923	12,3
PO Regional Madeira	19 962	8,5
Subtotal	217 694	92,7
Reserva de Eficiência	9 319	4,0
Reserva de programação	7 802	3,3
Total	234 815	100

Em termos do peso financeiro do IFOP relativamente ao total da contribuição comunitária, destaca-se o PO Pescas, no qual a contribuição deste fundo estrutural tem um peso de 91,8 %.

No que respeita aos restantes programas operacionais financiados pelo IFOP, o peso financeiro deste fundo estrutural relativamente ao total da contribuição comunitária é pouco significativo.

No quadro que se segue apresenta-se o peso do IFOP relativamente ao total da contribuição comunitária no que respeita a cada Programa Operacional e Eixo Prioritário do QCA III financiado por este fundo estrutural.

Quadro 23 – Peso Percentual do IFOP relativamente ao Total da Contribuição Comunitária no que respeita a cada PO e Eixo Prioritário – QCA III

(Un.: Mil Euros)

Eixos Prioritários e Programas Operacionais	IFOP	Peso Percentual do IFOP relativamente ao total da contribuição comunitária com origem nos Fundos estruturais
Eixo 2 – Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro	163 319	
PO Pescas	163 319	91,8
Eixo 4 – Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional	54375	
PO Regional Norte	1 647	0,1
PO Regional Centro	1537	0,1
PO Regional Alentejo	549	0,1
PO Regional Algarve	1 757	0,4
PO Regional Açores	28 923	3,4
PO Regional Madeira	19 962	2,8

8.4.4 – Regionalização do IFOP

No quadro e gráfico que se seguem explicita-se a repartição regional do IFOP, excluindo as reservas de programação e eficiência.

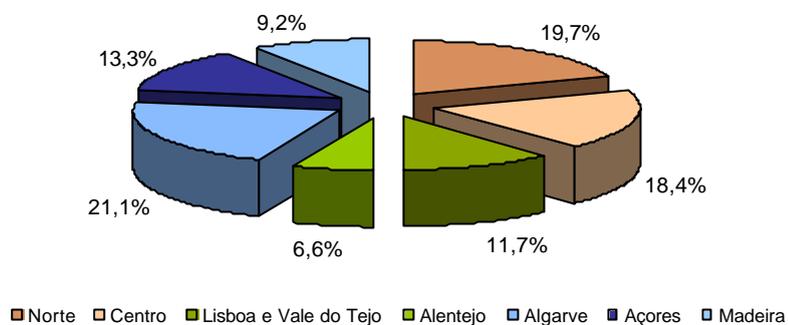
Quadro 24 – Regionalização do IFOP – QCA III

(Un.: Mil Euros)

Total	Norte	Centro	LVT	Alentejo	Algarve	Açores	Madeira
217 694	43 001	40 121	25 488	14 338	45 861	28 925	19 960



Gráfico 13 – Regionalização do IFOP – QCA III



Esta repartição regional é indicativa, com excepção do que respeita aos montantes afectos à região de LVT, por a mesma se encontrar em regime de “*phasing out*”⁷⁶.

⁷⁶ Sobre este regime cf. ponto 6.6 do presente relatório.



9 – ESTRUTURA ORGÂNICA E FUNCIONAL DO QCA III

Com vista à operacionalização do QCA III foi desenvolvida uma estrutura orgânica composta por:

- ◆ Órgãos de coordenação e de gestão;
- ◆ Órgãos de acompanhamento;
- ◆ Órgão de apoio à avaliação e
- ◆ Órgãos de controlo.

9.1 – A Coordenação Global do QCA III

A coordenação da execução global do QCA III, bem como as negociações relativas a este quadro comunitário de apoio incumbem, por força do disposto no n.º 1 do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de Abril, à Comissão de Coordenação do QCA III.

A comissão de coordenação tem carácter governamental, sendo composta pelo Ministro do Planeamento, que preside, e pelos membros do Governo responsáveis pela gestão nacional de cada um dos Fundos comunitários. Para além destes, a Comissão pode reunir com a participação dos Ministros do Equipamento Social, do Ambiente e do Ordenamento do Território, sempre que se torne necessário assegurar a coerência, complementaridade e coordenação das intervenções financiadas pelo Fundo de Coesão e pelo FEDER, conforme estatuem os n.ºs 2 e 3 do citado art.º 4.º. O n.º 4 do art.º 4.º permite ainda que outros membros do Governo⁷⁷ participem nas reuniões da Comissão, sempre que a natureza da matéria a tratar o justifique.

9.2 – A Gestão no QCA III

O Decreto-Lei n.º 54-A/2000 apresenta dois níveis de gestão no âmbito do QCA III: a gestão global da execução, que incumbe à Comissão de Gestão do QCA III, “*autoridade de gestão do quadro comunitário de apoio*”⁷⁸, e a gestão das intervenções operacionais, sectoriais ou regionais do continente⁷⁹, bem como a gestão das intervenções estruturais de iniciativa comunitária⁸⁰. O quadro seguinte sintetiza a estrutura de gestão do QCA III.

⁷⁷Trata-se, de acordo com o referido preceito, “(…) nomeadamente dos ministérios a que se vinculam as entidades responsáveis pela gestão das intervenções operacionais incluídas no QCA III, e ainda do Ministério dos Negócios Estrangeiros, do Ministério das Finanças bem como membros do Governo das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira (...)”.

⁷⁸O conceito de autoridade de gestão encontra-se definido na al. n) do art.º 9.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho de 1999, correspondendo a “qualquer autoridade ou organismo público ou privado nacional, regional ou local designado pelo Estado-Membro, ou o Estado-Membro quando exercer essa função, para gerir uma intervenção no âmbito do presente regulamento. Se o Estado-Membro designar uma autoridade de gestão diferente dele, estabelecerá todas as regras do seu relacionamento desta com a Comissão. Se o Estado-Membro assim o decidir, a autoridade de gestão poderá ser o organismo que exerce funções de autoridade de pagamento relativamente à intervenção em causa”.

⁷⁹Não foram consideradas no âmbito da amostra da presente acção as intervenções operacionais das Regiões Autónomas.

⁸⁰As Intervenções Estruturais de Iniciativa Comunitária não foram objecto de estudo nesta acção. Não obstante, pode salientar-se que o art.º 28.º do Decreto-Lei n.º 54-A/2000 comete a gestão técnica, administrativa e financeira de cada uma destas intervenções a um gestor, apoiado por uma unidade de gestão e determina que serão as iniciativas geridas sob a

Quadro 25 – Estrutura de Gestão do QCA III

Níveis de Gestão		Órgãos de Gestão	Observações
Global		Comissão de Gestão do QCA III	Assistida por uma Estrutura de Apoio Técnico (EAT).
Intervenções Operacionais (DL 54-A/2000)	IO Sectoriais	<ul style="list-style-type: none"> → A gestão de cada IO sectorial é da responsabilidade de um gestor apoiado por uma Unidade de Gestão. → Os Gestores das IO podem ser apoiados por gestores de eixos prioritários. → Em casos excepcionais e devidamente fundamentados, o gestor pode também ser apoiado por coordenadores de componentes de intervenções operacionais. → Qualquer excepção ao supra descrito será objecto de despacho conjunto do Primeiro-Ministro, do Ministro do Planeamento e do ministro responsável pela IO em causa (artº 25º). 	<ul style="list-style-type: none"> → Os Gestores e as Unidades de Gestão são assistidos por EAT. Em casos fundamentados, os coordenadores poderão igualmente ser assistidos por uma EAT (artº 34º). → No que respeita à possibilidade de contratualização, a autoridade de gestão (Gestor) pode, mediante a celebração de contratos-programa, homologados pelo membro do Governo competente, associar, à gestão técnica, administrativa e financeira da IO respectiva entidades públicas ou privadas, por período determinado.
	IO Regionais	<ul style="list-style-type: none"> → A gestão de cada IO regional é da responsabilidade do presidente da CCR respectiva, enquanto gestor. → Os presidentes das CCR podem ser apoiados, por gestores de eixos prioritários. A gestão de cada eixo prioritário é assistida por uma Unidade de Gestão. → A coordenação de cada acção integrada de base territorial e de cada intervenção da administração central (sectorial) regionalmente desconcentrada, integradas nas IO regionais, incumbe a um coordenador (artº 26º). 	<ul style="list-style-type: none"> → A celebração de contratos-programa com as associações de municípios, as juntas metropolitanas e outros agentes de desenvolvimento local e regional, no âmbito das IO regionais do continente, depende de programas estratégicos e operacionais específicos, homologados pelo Ministro do Planeamento, que contribuam para a prossecução dos objectivos estabelecidos para a região (artº 36º).

Relativamente ao funcionamento da Comissão de Gestão do QCA III⁸¹, importa referir que a mesma reúne por iniciativa ou solicitação do presidente ou de qualquer dos seus membros, devendo ser em qualquer caso convocada pelo presidente⁸². As reuniões podem ser extensivas a todos ou apenas a alguns dos gestores dos programas operacionais, dependendo da natureza das matérias a tratar. Deverá, no entanto, reunir pelo menos duas vezes por ano quer com os gestores das intervenções operacionais regionais, quer com todos os gestores de intervenções operacionais incluídas no QCA III.

No âmbito da estrutura de gestão supra descrita, as competências de cada interveniente encontram-se previstas no Decreto-Lei nº 54-A/2000. Das normas que prevêm tais competências dá-se conta no próximo quadro.

responsabilidade do membro do Governo que tiver a seu cargo a gestão nacional do fundo comunitário que contribuir para o seu financiamento.

⁸¹ Cf. artº 8º do Decreto-Lei nº 54-A/2000.

⁸² O Regulamento Interno da Comissão de Gestão do QCA III estipula, no seu artº 6º, que esta reúne ordinariamente uma vez por mês.

**Quadro 26 – Competências dos Órgãos de Gestão do QCA III**

Entidades intervenientes na gestão aos vários níveis	Normas de previsão das respectivas competências (DL 54-A/2000)
Comissão de Gestão do QCA III	artº 7º
Gestores de IO	artº 29º
Unidades de Gestão	artº 32º
Gestores dos Eixos Prioritários	artº 29º, nº 8
Coordenadores de Componentes de IO	artº 29º, nº 8
Coordenadores das acções integradas de base territorial	artº 30º
Coordenadores das intervenções da administração central regionalmente desconcentradas	artº 30º

Para além das normas supra enunciadas, deve notar-se que os Regulamentos Internos da Comissão de Gestão e das Unidades de Gestão são igualmente instrumentos a considerar na aferição das respectivas competências. À panorâmica traçada há ainda a acrescentar alguns aspectos relativos a outras entidades intervenientes na gestão.

Desde logo, o Decreto-Lei nº 54-A/2000 alude em alguns artigos às entidades responsáveis pela gestão nacional dos Fundos comunitários⁸³. Tais entidades são as seguintes:

- ◆ Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional (DGDR) - FEDER;
- ◆ Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (IGFSE) - FSE;
- ◆ Gabinete de Planeamento e Política Agro-Alimentar (GPPAA) - FEOGA-O;
- ◆ Direcção-Geral de Pescas e Aquicultura (DGPA) - IFOP.

Assumem um papel de especial relevo no sistema de gestão as autoridades de pagamento⁸⁴ a que se reporta o artº 37º⁸⁵ do Decreto-Lei nº 54-A/2000 seguidamente discriminadas:

Quadro 27 – Autoridades de Pagamentos de Fundos estruturais

Autoridades de pagamento	Fundos estruturais
DGDR	FEDER
IGFSE	FSE
IFADAP	FEOGA-O e IFOP

No âmbito das competências das autoridades de pagamento genericamente indicadas, ressalta a de certificação das declarações de despesa à Comissão para efeitos de pagamentos intermédios de reembolso de despesas efectuadas e de pagamento de saldo final, prevista e regulada no artº 32º do

⁸³ A título meramente exemplificativo, apontam-se os artºs 4º, nº 2, 6º e 37º, nº 1.

⁸⁴ De acordo com a al. o) do artº 9º do Regulamento (CE) nº 1260/1999, de 21 de Junho, são autoridades de pagamento “um ou vários organismos ou autoridades nacionais, regionais ou locais designados por um Estado-Membro para elaborar e apresentar os pedidos de pagamento e receber os pagamentos da Comissão. O Estado-Membro estabelecerá todas as regras do seu relacionamento com a autoridade de pagamento e do relacionamento desta com a Comissão.”

⁸⁵ O nº 1 deste artigo comete-lhes, aliás de acordo com o preceito comunitário supra citado, funções de “(...) gestão financeira, na vertente externa, de cada uma das intervenções operacionais, incluindo a tramitação da assunção de compromissos e da transferência de pagamentos (...)”.

Regulamento (CE) nº 1260/1999, de 21 de Junho, e no artº 9º do Regulamento (CE) nº 438/2001, de 2 de Março.

Distintos destas autoridades de pagamento, mas igualmente relevantes na gestão, são os organismos intermédios, definidos no nº 2 do artº 2º do Regulamento (CE) nº 438/2001, de 2 de Março, como “*quaisquer organismos ou serviços, públicos ou privados, que actuem sob a responsabilidade das autoridades de gestão ou de pagamento ou realizem tarefas por conta destas últimas na relação com beneficiários finais ou órgãos ou empresas responsáveis pelas operações*”.

Podem apontar-se como exemplos, no âmbito do QCA III, o IAPMEI, o ICEP e o IFT no âmbito do PO Economia e o IFADAP no caso do PO Agricultura e Desenvolvimento Rural e do PO Pescas. Um conhecimento exaustivo dos organismos intermédios e respectivas funções pode ser obtido através da consulta aos “*audit trails*” enviados à Comissão em obediência ao disposto no artº 5º do Regulamento (CE) nº 438/2001⁸⁶.

Por último, importa evidenciar que o Decreto-Lei nº 54-A/2000, de 7 de Abril, se refere especificamente à figura do coordenador nacional do Desporto (artº 33º, nº 9), “*que articulará as respectivas intervenções regionalmente desconcentradas, no respeito das competências do gestor da intervenção operacional regional (...) e no respeito das competências dos coordenadores das intervenções do desporto regionalmente desconcentradas (...)*”. O coordenador nacional do Desporto foi nomeado através da RCM nº 27/2000⁸⁷ (ponto 5, em conjugação com o anexo V), tendo-lhe sido cometidas funções nas áreas da articulação, superintendência e acompanhamento, a nível nacional, das várias intervenções regionalmente desconcentradas, no respeito das competências quer dos gestores dos programas operacionais regionais, quer dos coordenadores das intervenções do desporto regionalmente desconcentradas. O coordenador nacional do Desporto é apoiado por uma EAT, que igualmente apoia os coordenadores das intervenções do desporto regionalmente desconcentradas.

Os resultados da gestão, quer ao nível global, quer ao nível das intervenções operacionais encontram-se espelhados em relatórios de execução, cuja elaboração é cometida, respectivamente, à Comissão de Gestão do QCA III e aos gestores das intervenções operacionais. Estes relatórios subdividem-se nos seguintes tipos:

Quadro 28 – Tipos de Relatórios de Execução do QCA III e das IO

Tipos de Relatórios de Execução (DL 54-A/2000)	Competências relativamente à elaboração e aprovação dos relatórios de execução	
	Execução global do QCA III (artº10º)	Execução das IO (artº 35º)
Relatórios semestrais Relatórios anuais Relatório final	Comissão de Gestão do QCA III – competência para a elaboração (al. c) do artº 7º).	Gestor da IO – competência para a elaboração (al. i) do nº 1 do artº 29º).
Relatórios anuais Relatório final	Comissão de Acompanhamento do QCA III – competência para a análise e aprovação (al. e) do artº 13º).	Comissão de Acompanhamento da IO – competência para a análise e aprovação (al. e) do artº 40º).

Os relatórios anuais e finais de execução global e de execução por cada IO devem ser enviados à Comissão Europeia, como decorre do disposto nas als. e) dos artºs 13º e 40º do Decreto-Lei nº 54-A/2000. Para além destes, também os relatórios semestrais de execução deverão ser enviados à

⁸⁶Os “*audit trails*” encontram-se disponíveis no dossier permanente no DA III.1.

⁸⁷Esta RCM, publicada no DR, FB, nº 113, de 16-05-2000, define as estruturas de gestão do QCA III, contendo a nomeação de uma parte significativa dos intervenientes na gestão. De notar ainda que nomeia, a par dos gestores dos Programas Operacionais, entre outros, o coordenador nacional do Desporto e a gestora da Intervenção Estrutural de Iniciativa Comunitária EQUAL.



Assembleia da República, através das Comissões Parlamentares de Assuntos Europeus e de Economia, Finanças e Plano, nos termos que constam dos n.ºs 3 dos art.ºs 10.º e 35.º do DL n.º 54-A/2000, com a redacção introduzida pela Lei n.º 20/2000, de 10 de Agosto.

Estes relatórios constituem instrumentos fundamentais para o acompanhamento, avaliação e controlo do QCA III.

Ainda no âmbito do sistema de gestão importa salientar que os sistemas de informação se encontravam em fases diferenciada de implementação. Assim:

- ◆ FEOGA-O – Foi aberto um concurso público internacional para a criação de um sistema de informação integrado (SIADRU) que permita efectuar o acompanhamento das verbas FEOGA-O no âmbito do QCA III.
- ◆ IFOP – Foi aberto um concurso para a elaboração de um sistema de informação para a DGPA. Prevê-se que o sistema referente ao QCA II venha a ser adaptado para funcionar até à entrada em funcionamento do novo sistema.
- ◆ FEDER – Conforme informação recolhida na DGDR e confirmada nos PO visitados, este sistema de informação encontra-se em fase de testes, não se encontrando ainda integralmente operacional.
- ◆ FSE – Conforme informação recolhida no IGFSE foi adjudicado um sistema de informação relativo ao FSE, encontrando-se o mesmo em fase de execução.

A IGF realizou uma acção de levantamento do sistema de informação do FEDER, prevendo a realização de acções equivalentes no que respeita aos sistemas de informação dos restantes Fundos estruturais.

9.3 – O Acompanhamento no QCA III

A estrutura de acompanhamento do QCA III pode ser sintetizada através do quadro seguinte.

Quadro 29 – Estrutura de Acompanhamento do QCA III

Níveis de Acompanhamento	Órgãos	Composição *	Competências*
Global	Comissão de Acompanhamento do QCA III	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Presidida pelo Presidente da Comissão de Gestão do QCA III⁸⁸ e apoiada por uma EAT⁸⁹ (artº 12º). ⇒ Os seus membros encontram-se elencados, contando com representantes da Comissão Europeia e do BEI e podendo um representante da IGF participar nas reuniões com estatuto de observador⁹⁰ (artº 12º). ⇒ Prevê-se a criação de grupos de trabalho temáticos⁹¹ no seio da Comissão de Acompanhamento, sendo o respectivo mandato, composição e formas de funcionamento fixados pela Comissão (artº 14º). 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Definidas nas als. a) a h) do artº 13º. ⇒ Salienta-se que esta Comissão foi instituída por força do disposto no artº 35º do Regulamento (CE) nº 1260/1999, de 21 de Junho, que estatui que o “<i>Comité de Acompanhamento certificar-se-á da eficácia e qualidade da execução da intervenção</i>”.
Intervenção Operacional	Comissão de Acompanhamento da IO	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Presididas pelo gestor da respectiva Intervenção Operacional. ⇒ Estão definidas as entidades que integram todas as Comissões de Acompanhamento, às quais acrescem diferentes entidades consoante se trate de intervenções operacionais sectoriais ou de intervenções regionais do continente. ⇒ A Comissão Europeia e o BEI integram igualmente estas Comissões. ⇒ A IGF poderá ter um representante nas reuniões destas Comissões, com estatuto de observador, o mesmo se passando com eventual representante do DPP (artº 39º). 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Definidas nas als. a) a h) do artº 40º. ⇒ Estas Comissões foram igualmente instituídas por força do disposto no artº 35º do Regulamento (CE) nº 1260/1999, de 21 de Junho, valendo relativamente às mesmas a competência genérica enunciada para a Comissão de Acompanhamento do QCA III.

*De acordo com o preceituado no DL nº 54-A/2000

No que respeita ao seu funcionamento, prevê o nº 1 do artº 15º do Decreto-Lei nº 54-A/2000, na redacção resultante da Lei nº 20/2000, de 10 de Agosto, que a Comissão de Acompanhamento do QCA III reúne, “(...) em plenário, ordinariamente, duas vezes por ano e, extraordinariamente, a pedido da comissão de gestão do QCA III, dos representantes da Comissão Europeia ou a pedido de um terço dos seus membros⁹²”. O Decreto-Lei nº 54-A/2000 previu igualmente, no nº 4 do seu artº 12º que a Comissão, sempre que a natureza das matérias a tratar o justifique, possa reunir com um número restrito de membros, remetendo para o respectivo Regulamento Interno. Contudo, a matéria não foi objecto de regulamentação em sede própria.

⁸⁸ Encontra-se arquivada no DA III.1 lista nominativa dos membros da Comissão, datada de 28-11-2000, fornecida pela DGDR.

⁸⁹ Trata-se, nos termos do disposto no artº 4º do Regulamento Interno da Comissão de Acompanhamento, da EAT da Comissão de Gestão.

⁹⁰ Nos termos do disposto no artº 11º do seu Regulamento Interno, a Comissão pode contar com a participação consultiva de outras entidades nas reuniões.

⁹¹ Os Grupos de Trabalho Temáticos (GTT) existentes são os seguintes: GTT Ambiente, GTT Igualdade de Oportunidades, GTT Desenvolvimento Local, GTT PME/Competitividade/Inovação/Qualificações, GTT Recursos Humanos, GTT Saúde, GTT Sociedade da Informação e GTT Transportes. A composição dos Grupos consta do dossier permanente em fase de organização no DA III.1. Não existem ainda trabalhos definitivos produzidos por estes Grupos.

⁹² Esta última parte foi aditada pela Lei nº 20/2000, não constando da redacção inicial do Decreto-Lei 54-A/2000, nem do Regulamento Interno, podendo, não obstante, directamente por força da lei, reunir a Comissão extraordinariamente a pedido de um terço dos seus membros.



9.4 – A Avaliação no QCA III

9.4.1 – Tipologia das avaliações de acordo com o Regulamento (CE) nº 1260/1999 do Conselho

O Regulamento (CE) nº 1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho, regula, nos seus artigos 40º a 43º a avaliação das intervenções cofinanciadas pelos Fundos estruturais, designadamente no âmbito de um quadro comunitário de apoio.

A avaliação visa, nos termos do disposto no nº 1 do artº 40º do Regulamento, “*apreciar a eficácia das intervenções estruturais*” e, designadamente, “*o seu impacto global sobre os objectivos referidos no artº 158º do Tratado e, designadamente, sobre o reforço da coesão económica e social da Comunidade*”⁹³ e sobre o “*impacto das prioridades propostas nos planos e dos eixos prioritários previstos em cada quadro comunitário de apoio e em cada intervenção*”⁹⁴.

O Regulamento prevê três avaliações obrigatórias em momentos diferentes do planeamento, programação e execução do QCA III, a saber:

- ◆ Avaliação *ex-ante*, “*que serve de base para a preparação dos planos, das intervenções e do complemento de programação*”, e está a cargo das entidades responsáveis pela preparação dos documentos de planeamento e programação referidos⁹⁵;
- ◆ Avaliação intercalar, que “*analisará, tendo em conta a avaliação ex-ante, os primeiros resultados das intervenções, a sua pertinência e a realização dos objectivos e apreciará igualmente a utilização das dotações, bem como o funcionamento do acompanhamento e da execução*”, sendo realizada por um avaliador independente, sob a responsabilidade da autoridade de gestão⁹⁶, em colaboração com o Estado-Membro e a Comissão. Esta avaliação incidirá sobre cada QCA globalmente considerado e sobre cada intervenção e será apresentada à Comissão de Acompanhamento do QCA III ou de cada Programa Operacional e, posteriormente, transmitida à Comissão até 31 de Dezembro de 2003⁹⁷, devendo ser objecto de actualização até 31 de Dezembro de 2005, a fim de preparar intervenções posteriores.
- ◆ Avaliação *ex-post* destina-se a “*dar conta da utilização dos recursos, da eficácia das intervenções e do seu impacto, bem como a tirar ensinamentos para a política de coesão económica e social*” e incide “*nos factores de êxito ou de insucesso da execução, bem como nas realizações e nos resultados, incluindo no aspecto da sua sustentabilidade*”⁹⁸. Esta avaliação terá como objecto as intervenções e será igualmente realizada por avaliadores independentes, sendo, diferentemente das duas anteriores, da responsabilidade da Comissão, em colaboração com o Estado-Membro e a autoridade de gestão⁹⁹. Deverá estar concluída, o mais tardar, até três anos após o termo do período de programação.

⁹³ Cf. al. a) do nº 2 do artº 40º do Regulamento 1260/1999.

⁹⁴ Cf. al. b) do nº 2 do artº 40º do Regulamento 1260/1999.

⁹⁵ Cf. nº 1 do artº 41º do Regulamento 1260/1999.

⁹⁶ O conceito de autoridade de gestão encontra-se definido na al. n) do artº 9º do Regulamento mencionado.

⁹⁷ Com base nesta avaliação poderá realizar-se a revisão dos quadros comunitários de apoio, programas operacionais e documentos únicos de programação e ser atribuída ao Estado-Membro a reserva de eficiência, como decorre das disposições conjugadas dos nºs 2 *in fine* e 3 do artº 42º, 2 do artº 14º e 1 e 2 do artº 44º do Regulamento 1260/1999.

⁹⁸ Cf. nº 1 do artº 43º do Regulamento 1260/1999.

⁹⁹ Cf. nº 2 do artº 43º do Regulamento 1260/1999.

A par destas avaliações, prevê o Regulamento a possibilidade de se realizarem avaliações complementares “*eventualmente temáticas, para identificar experiências transferíveis*”, por iniciativa dos Estados-Membros ou da Comissão.

O Regulamento remete para os quadros comunitários de apoio e para as intervenções no que tange às regras por que se rege a avaliação.

Na sequência deste Regulamento, a Comissão Europeia elaborou um documento de trabalho intitulado “Indicadores de acompanhamento e avaliação: uma metodologia indicativa”, que pretende ser um “guia”, visando a clarificação conceptual, a criação de um quadro de referência não definitivo e a harmonização ao nível da União Europeia nesta matéria. Entre as matérias abordadas destacam-se, nomeadamente, a clarificação de conceitos¹⁰⁰ e o fornecimento de exemplos de indicadores de acompanhamento e avaliação.¹⁰¹

O QCA III integra, no capítulo VII – Disposições de Execução, um ponto dedicado à avaliação que apenas vem explicitar alguns aspectos instrumentais. Assim, aí se define, para além do que ficou estabelecido no Regulamento supra indicado, o seguinte:

- ◆ A avaliação do QCA e dos Programas Operacionais articula-se com os sistemas de informação global do QCA III e específicos de cada fundo estrutural, devendo ter em consideração os mecanismos estabelecidos, designadamente a Unidade Permanente de Avaliação do FSE;
- ◆ A selecção dos avaliadores independentes que procederão à avaliação intercalar será concluída até final de 2002, sendo a selecção dos avaliadores para a actualização dessa avaliação concluída até final de 2004;
- ◆ A Comissão de Acompanhamento do QCA III e as Comissões de Acompanhamento dos Programas Operacionais devem acompanhar a elaboração da avaliação intercalar, “nomeadamente através da constituição de Grupos Técnicos de Avaliação ou outras estruturas que garantam o princípio de colaboração entre as Autoridades de Gestão e a Comissão Europeia”.

O tema da avaliação é retomado em cada Programa Operacional e, em alguns casos, nos respectivos Complementos de Programação, onde podem encontrar-se, por exemplo, referências sobre a constituição e competências dos Grupos Técnicos de Avaliação criados no seio das respectivas Comissões de Acompanhamento, nos termos do disposto no QCA III.

9.4.2 – A estrutura orgânica da avaliação no QCA III

O Decreto-Lei nº 54-A/2000, com a redacção introduzida pela Lei nº 20/2000, de 10 de Agosto, vem estabelecer as competências em matéria de avaliação dos diversos órgãos inseridos na estrutura nacional de gestão, acompanhamento, controlo e avaliação do QCA III. O artº 18º deste diploma estatui que a função de avaliação “*implica a análise dos efeitos financeiros, económicos e sociais do*

¹⁰⁰ São exemplos os conceitos de realização, resultado, impacto, impacto global, impacto específico, eficácia, eficiência, economia e desempenho, entre outros.

¹⁰¹ Ainda sobre a matéria da avaliação importa referir os seis volumes da Means Collection, da autoria da Comissão Europeia, referentes à avaliação de programas sócio económicos. A colecção data de 1999 e contém, para além de um glossário, o tratamento de aspectos como a concepção e gestão da avaliação, a selecção e utilização de indicadores de acompanhamento e avaliação, as técnicas e instrumentos de avaliação, soluções técnicas para a avaliação num contexto de parceria e a avaliação transversal dos impactos sobre o ambiente, emprego e outras prioridades de intervenção.



QCA III e de cada uma das intervenções operacionais, apoiando-se para o efeito no sistema de informação”.

Apresentam-se seguidamente dois quadros contendo informação relativa aos prazos, órgãos intervenientes e respectivas competências no que respeita à avaliação global do QCA III e à avaliação das IO.

Quadro 30 – Avaliação Global do QCA III

Tipo de avaliação	Prazos	Órgãos intervenientes	Competências
Avaliação intercalar (DL 54-A/2000)	Envio à Comissão Europeia até 31 de Dezembro de 2003 ¹⁰² Esta avaliação será objecto de actualização até 31 de Dezembro de 2005	Comissão de Gestão do QCA III ¹⁰³	<ul style="list-style-type: none"> → Organizar a avaliação intercalar, a realizar por avaliadores independentes, sob a sua responsabilidade. → Assegurar a existência e o funcionamento eficaz de um sistema de informação que permita a recolha e o tratamento de dados físicos, financeiros e estatísticos sobre a execução do QCA III, nomeadamente para a avaliação intercalar do QCA III (art^{os} 7^o, als. d) e m) e 19^o).
		Observatório do QCA III ¹⁰⁴	<ul style="list-style-type: none"> → Acompanhar os trabalhos de base da avaliação, devendo colaborar com a Comissão de Gestão do QCA III no processo de avaliação intercalar (art^o 21^o al. c)). De notar que foi aprovado pela Ministra do Planeamento o Programa de Actividades do Observatório para 2001, nos termos do qual se encontram cometidas ao Observatório as seguintes funções: <ul style="list-style-type: none"> – Colaborar com a Comissão de Gestão do QCA III na definição de orientações sobre metodologia e processo de avaliação. – Participar no Grupo Técnico de Avaliação do QCA III. – Acompanhar e participar nas iniciativas da Comissão Europeia, designadamente no âmbito do Programa MEANS¹⁰⁵
		Comissão de Acompanhamento do QCA III	→ Analisar a avaliação intercalar (art ^o 13 ^o , al. d)).
		Gestores das IO	→ Assegurar a recolha e o tratamento de dados físicos, financeiros e estatísticos sobre a execução para a avaliação intercalar (art ^o 29 ^o , n ^o 1, al. l)).
		Coordenadores ¹⁰⁶	→ Assegurar a recolha e o tratamento de dados físicos, financeiros e estatísticos sobre a execução para a avaliação intercalar (art ^o 30 ^o , n ^o 3, al. k)).

¹⁰² O n^o 3 do art^o 19^o do Decreto-Lei n^o 54-A/2000, de 7 de Abril, introduzido pela Lei n^o 20/2000, de 10 de Agosto, estipula que esta avaliação deva ser remetida à Assembleia da República até 30 dias após o seu envio à Comissão Europeia.

¹⁰³ Das Actas de várias reuniões da Comissão de Gestão do QCA III constam alusões a trabalhos preparatórios de Grupos Técnicos de Avaliação.

¹⁰⁴ Sobre o Observatório, no que respeita à designação do respectivo coordenador, composição, aspectos genéricos de funcionamento e disposições sobre o financiamento da actividade daquele órgão, cf. Portaria 92/2001 (2^a série), de 29 de Dezembro, publicada no DR, II, n^o 21, de 25-1, a págs. 1594-1595.

¹⁰⁵ Means for Evaluating Actions of a Structural Nature, programa iniciado pela DG XVI (Políticas Regionais e Coesão).

¹⁰⁶ Coordenadores das Acções Integradas de Base Territorial e das Intervenções da Administração Central Regionalmente Desconcentradas.

Tipo de avaliação	Prazos	Órgãos intervenientes	Competências
Avaliação final (DL 54-A/2000)	Até três anos após o termo do período de programação ¹⁰⁷	Comissão de Gestão do QCA III	<p>→ Colaborar na organização da avaliação final, da responsabilidade da Comissão Europeia.</p> <p>→ Assegurar a existência e o funcionamento eficaz de um sistema de informação que permita a recolha e o tratamento de dados físicos, financeiros e estatísticos sobre a execução do QCA III, nomeadamente para a avaliação final do QCA III (artº 7º al^{as} d) e m)).</p>
		Observatório do QCA III	<p>→ Acompanhar os trabalhos de base da avaliação, devendo colaborar com a Comissão de Gestão do QCA III no processo de avaliação final (artº 21º, nº 2, al. c)).</p> <p>De notar que foi aprovado pela Ministra do Planeamento o Programa de Actividades do Observatório para 2001, nos termos do qual se encontram cometidas ao Observatório as seguintes funções:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Colaborar com a Comissão de Gestão do QCA III na definição de orientações sobre metodologia e processo de avaliação. - Participar no Grupo Técnico de Avaliação do QCA III. - Acompanhar e participar as iniciativas da Comissão Europeia, designadamente no âmbito do Programa MEANS.
		Comissão de Acompanhamento do QCA III	→ Analisar a avaliação final (artº 13º, al. d)).
		Gestores	→ Assegurar a recolha e o tratamento de dados físicos, financeiros e estatísticos sobre a execução para a avaliação final (artº 29º, nº 1, al. l)).
		Coordenadores	→ Assegurar a recolha e o tratamento de dados físicos, financeiros e estatísticos sobre a execução para a avaliação final (artº 13º, nº 3, al. k)).

¹⁰⁷ Esta avaliação deve, de acordo com o nº 3 do artº 20º do Decreto-Lei nº 54-A/2000, introduzido pela Lei nº 20/2000, de 10 de Agosto, ser remetida à Assembleia da República, no prazo máximo de 30 dias após a data da sua conclusão.



Quadro 31 – Avaliação das IO

Tipo de avaliação	Prazo	Órgãos intervenientes	Competências
Avaliação intercalar (DL 54-A/2000)	Envio à Comissão Europeia até 31 de Dezembro de 2003 e transmissão à Assembleia da República até 30 dias após o envio à Comissão Europeia Esta avaliação será objecto de actualização até 31 de Dezembro de 2005	Comissão de Gestão do QCA III	→ Responsável, conjuntamente com as autoridades de gestão competentes ¹⁰⁸ , pela avaliação, a realizar por avaliadores independentes (artº 19º).
		Observatório do QCA III	→ Acompanhar os trabalhos de base da avaliação, devendo colaborar com a Comissão de Gestão do QCA III nos processos de avaliação a serem desenvolvidos (artº 21º, nº 2, al c)).
		Gestor	→ Organizar a avaliação (artº 29º, nº 1, al. o)) → Assegurar a recolha e o tratamento de dados físicos, financeiros e estatísticos sobre a execução para a elaboração da avaliação (artº 29º, nº 1, al. l))
		Coordenadores das acções integradas de base territorial e das intervenções da administração central regionalmente desconcentradas ¹⁰⁹	→ Colaborar na organização da avaliação (artº 30º, nº 3, al. n)) → Assegurar a recolha e o tratamento de dados físicos, financeiros e estatísticos sobre a execução para a elaboração da avaliação (artº 30º, nº 3, al. k))
		Comissão de Acompanhamento das IO	→ Analisar a avaliação intercalar, sendo o processo de avaliação acompanhado por um Grupo Técnico de Avaliação.
Avaliação final (DL 54-A/2000)	Até três anos após o termo do período de programação, devendo ser remetida à Assembleia da República até 30 dias após a sua conclusão	Comissão de Gestão do QCA III	→ Colaborar com os avaliadores independentes e com as autoridades de gestão competentes na realização da avaliação final, da responsabilidade da Comissão Europeia (artº 20º).
		Observatório do QCA III	→ Acompanhar os trabalhos de base da avaliação, devendo colaborar com a Comissão de Gestão do QCA III nos processos de avaliação a serem desenvolvidos (artº 21º, nº 2, al c)).
		Gestor	→ Colaborar na avaliação final (artº 29º, nº 1, al. o)) → Assegurar a recolha e o tratamento de dados físicos, financeiros e estatísticos sobre a execução para a elaboração da avaliação (artº 29º, nº 1, al. l)).
		Coordenadores das acções integradas de base territorial e das intervenções da administração central regionalmente desconcentradas ¹¹⁰	→ Colaborar na avaliação final (artº 30º, nº 3, al. n)) → Assegurar a recolha e o tratamento de dados físicos, financeiros e estatísticos sobre a execução para a elaboração da avaliação (artº 30º, nº 3, al. k)).
		Comissão de Acompanhamento das IO	→ Analisar a avaliação final (artº 40, al. d)).

Estão ainda previstas no Decreto-Lei nº 54-A/2000 outras acções de avaliação, destacando-se as “acções de avaliação consideradas necessárias à fundamentação das correcções a propor à comissão de coordenação do QCA III”, a promover pela Comissão de Gestão do QCA III. De salientar que, além destas, o nº 3 do artº 40º do Regulamento 1260/1999 permite a realização de avaliações complementares, como ficou referido supra. De acordo com informação recolhida junto do

¹⁰⁸ Nos Programas Operacionais Regionais, o gestor conta com a colaboração dos coordenadores das acções integradas de base territorial e das intervenções da administração central regionalmente desconcentradas.

¹⁰⁹ Só para os Programas Operacionais Regionais.

¹¹⁰ Só para os Programas Operacionais Regionais.

Observatório e relativa à execução do respectivo Programa de Actividades para 2001¹¹¹, no que se refere a estas avaliações não obrigatórias, procedeu-se já ao lançamento de concursos públicos para a realização de três estudos, a saber, “A economia portuguesa e o alargamento da União Europeia”, “A competitividade territorial e a coesão económica e social” e “A próxima reforma das políticas estruturais”.

9.5 – O Controlo

9.5.1 – Instrumentos de regulamentação aplicáveis

As exigências comunitárias em matéria de controlo financeiro foram desde logo versadas no Regulamento (CE) nº 1260/1999 do Conselho, designadamente nos seus artigos 38º e 39º. Assim, o artº 38º identifica como primeiros responsáveis pelo controlo os Estados-Membros, “*sem prejuízo da responsabilidade da Comissão na execução do orçamento geral das Comunidades Europeias*” e estabelece as respectivas competências e articulações, bem como a possibilidade de cooperação com base em acordos administrativos bilaterais. O artº 39º vem, por seu turno, regular a matéria das correcções financeiras, que têm por génese a verificação de irregularidades e a existência de prejuízos para os Fundos estruturais daí advenientes.

Com base neste Regulamento, o Estado Português legislou no sentido de definir uma estrutura nacional de controlo do QCA III, a qual foi inserida, numa primeira fase, no Decreto-Lei nº 54-A/2000, de 7 de Abril. O referido diploma veio instituir o sistema nacional de controlo do QCA III, “*constituído por órgãos que exercerão de forma articulada os controlos a três níveis, correspondendo o primeiro nível a uma forma de controlo interno, o segundo nível a uma forma de controlo externo e o alto nível à coordenação global do sistema de controlo*”. Definiu igualmente os objectivos do controlo, globais e por cada um dos níveis instituídos, as entidades intervenientes, os direitos e prerrogativas destas, o acesso das mesmas aos sistemas de informação¹¹² e o relacionamento da IGF com este Tribunal de Contas.

Posteriormente, a Comissão veio aprovar o Regulamento (CE) nº 438/2001, de 2 de Março¹¹³, que estabeleceu as regras de execução do Regulamento (CE) nº 1260/1999 no tocante aos sistemas de gestão e controlo das intervenções no quadro dos Fundos estruturais e o Regulamento (CE) nº 448/2001 da Comissão de 2 de Março, que veio estabelecer as regras de execução do Regulamento (CE) nº 1260/1999 no que respeita ao procedimento para a realização de correcções financeiras aplicáveis às intervenções no quadro dos Fundos estruturais.

Com base no desenvolvimento das regras comunitárias sobre o controlo, foi aprovado o Decreto-Lei nº 168/2001, de 25 de Maio, que regula o funcionamento do Sistema Nacional de Controlo do QCA III e das intervenções estruturais de iniciativa comunitária relativas a Portugal, complementado pela Portaria nº 684/2001, de 5 de Julho, que visa “estabelecer as modalidades de articulação entre os diferentes níveis de controlo do Sistema Nacional de Controlo (...)” do QCA III “*(...) e definir as condições de fornecimento e acesso à informação relevante para o controlo*”.

¹¹¹ A informação encontra-se inserida no dossier permanente em fase de organização no DA III.1.

¹¹² O diploma remetia para portaria conjunta dos Ministros das Finanças, do Planeamento, da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas e do Trabalho e Solidariedade a definição das condições de fornecimento e acesso à informação no âmbito do controlo.

¹¹³ Este Regulamento conheceu várias versões preparatórias e foi aguardado com expectativa pelas várias entidades intervenientes nos vários níveis de controlo, uma vez que à partida condicionaria a respectiva actividade e poderia implicar alterações no sistema nacional de controlo a introduzir por via legislativa, o que, de resto, acabaria por acontecer. A sua aprovação nesta data acabou, assim, por introduzir algum atraso nas actividades de controlo do QCA III.



Salienta-se, no entanto, que os instrumentos legislativos não são os únicos a enquadrar a actividade de controlo, encontrando-se referências à mesma quer no QCA III quer nos Programas Operacionais e respectivos Complementos de Programação.

9.5.2 – Objectivos e âmbito do controlo

O n.º 1 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 168/2001 estatui que *“constituem objectivos do controlo da execução das intervenções operacionais verificar se os projectos ou acções financiados foram empreendidos de forma correcta, prevenir e combater as irregularidades e recuperar os fundos perdidos na sequência de abuso ou negligência, por forma a assegurar a realidade, a regularidade e a legalidade das operações subjacentes”*.

De acordo com o disposto no n.º 2¹⁴ do art.º 3.º do mesmo diploma, *“incide sobre uma amostra representativa, definida anualmente no âmbito da programação da actividade de controlo do SNC, tendo em conta, designadamente os parâmetros indicados nos n.ºs 2 e 3 do artigo 10.º do Regulamento (CE) n.º 438/2001, da Comissão, de 2 de Março, que garanta a cobertura de um mínimo de 5% da despesa total elegível, repartida de forma regular durante o período de execução”*. Os parâmetros exigidos pelo Regulamento são, pois, meramente indicativos, constituindo o mínimo exigível aos Estados-Membros e ao SNC que, no entanto, poderá definir padrões mais exigentes. De resto, a IGF, em reunião havida em 24-04-2001, reiterou que terá ainda de haver muito trabalho na área das técnicas de amostragem e no planeamento, não considerando o Anexo I do mencionado Regulamento (CE) n.º 438/2001 como uma base de trabalho fechada¹⁵. Prevê ainda a IGF, dependendo dos recursos disponíveis, estender o controlo a matérias como a contratação pública e a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres.

9.5.3 – Definição de critérios de selecção, metodologias e instrumentos de controlo

O art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 168/2001, relativo a métodos e instrumentos de controlo, remete para o SNC, designadamente, *“a elaboração e selecção de métodos e instrumentos de controlo padronizados, que incluem técnicas de amostragem”* a aplicar pelos diversos níveis de controlo quer pelos organismos que compõem o SNC quer para a certificação de despesas pelas autoridades de pagamento, com as adaptações necessárias.

É o n.º 3 do art.º 3.º do mencionado do Decreto-Lei n.º 168/2001 que vem estabelecer critérios para a selecção da amostra, havendo que atender igualmente ao disposto no art.º 10.º do Regulamento (CE) n.º 438/2001, da Comissão, de 2 de Março¹⁶. Assim, a selecção da amostra representativa deverá ter por base, nos termos do Regulamento, *“a necessidade de controlar uma variedade adequada de tipos e dimensões de operações”*, *“eventuais factores de risco que tenham sido identificados pelos controlos nacionais ou comunitários”*, e *“a concentração de operações no âmbito de certos organismos intermédios ou de certos beneficiários finais, de modo que os principais organismos intermédios e*

¹⁴⁴ Os parâmetros aqui mencionados são os mínimos para cada intervenção operacional, podendo o SNC definir parâmetros mais exigentes.

¹¹⁵ A IGF considera igualmente os programas de trabalho estabelecidos como mínimos, podendo o trabalho de campo levar ao seu alargamento ou aprofundamento.

¹¹⁶ A título meramente exemplificativo, refere-se que um dos aspectos relativos à dimensão da amostra é abordado de forma mais clara no Regulamento. Assim, enquanto o diploma nacional apenas exige que a amostra englobe os principais organismos e beneficiários finais, o Regulamento prevê que os principais organismos intermédios e beneficiários finais sejam sujeitos a pelo menos um controlo antes do encerramento de cada intervenção.

beneficiários finais sejam sujeitos, pelo menos, a um controlo antes do encerramento de cada intervenção". Complementarmente, a Portaria nº 684/2001, de 5 de Julho, vem, no seu artº 10º, incumbir a IGF, em articulação com as entidades coordenadoras¹¹⁷ do controlo de 2º nível, da elaboração dos critérios de selecção de amostras na realização dos controlos, e da definição de métodos e instrumentos e da estrutura dos relatórios, devendo tais elementos ser disponibilizados a todas as entidades com competências no âmbito do SNC¹¹⁸.

9.5.4 – Os três níveis de controlo

Dos diplomas supra referidos resulta a existência, no âmbito do Sistema Nacional de Controlo do QCA III de três níveis de controlo, encontrando-se as entidades envolvidas e as funções inerentes a cada nível descritas nos quadros infra.

O Decreto-Lei nº 168/2001, de 25 de Maio, regula, no seu artº 12º, a aquisição de serviços de auditoria externa, no âmbito do controlo das acções financiadas pelos Fundos estruturais, fixando os procedimentos legalmente exigíveis para a respectiva contratação em função do valor do contrato a celebrar. Este diploma veio regulamentar, neste aspecto, o já disposto nos nºs 8 e 9 do artº 42º do Decreto-lei nº 54-A/2000.

Quadro 32 – Entidades Responsáveis pelos diversos Níveis de Controlo

Níveis de Controlo		Entidades de Controlo	Âmbito do Controlo
Controlo de alto nível		IGF	Avaliação dos sistemas de gestão e de controlo existentes aos diversos níveis das IO, da gestão, acompanhamento e avaliação global e da estrutura orgânica das IO, bem como a promoção de acções de articulação entre as diferentes entidades com responsabilidade no sistema de controlo e ainda a comunicação à Comissão Europeia das irregularidades até 30 de Junho de cada ano, dos desenvolvimentos registados na aplicação em Portugal do Regulamento (CE) nº 438/2001, da Comissão, de 2 de Março, bem como a emissão da declaração de encerramento das diversas IO (artº 42º, nº 2, do Dec-Lei nº 54-A/2000).
Controlo de 2º nível (1)	FEDER	DGDR – entidade coordenadora	Análise e avaliação do sistema de controlo de primeiro nível e, sempre que tal se mostre necessário para testar a eficácia deste, o controlo sobre as decisões tomadas pelos órgãos de gestão das IO e sobre os beneficiários finais, bem como o controlo cruzado, junto de outras entidades envolvidas, a fim de ter acesso às informações consideradas necessárias ao esclarecimento dos factos objecto de controlo (artº 42º, nº 3, do Dec-Lei nº 54-A/2000).
	FSE	IGFSE - entidade coordenadora	
	FEOGA-O	IGA, do MADRP - entidade coordenadora	
	IFOP	IGA, do MADRP - entidade coordenadora	
Controlo de 1º nível		Órgãos de gestão das IO e ainda, em algumas IO, outros organismos designados para o efeito pela Portaria 684/2001, de 5 de Julho (2)	Acções de natureza concomitante e ou a posteriori das candidaturas, projectos ou acções co-financiadas, nas suas componentes material, financeira, contabilística, factual e técnico-pedagógica, ou seja, a verificação física e financeira, quer nos locais de realização do investimento e das acções, quer junto das entidades que detêm os originais dos processos técnicos e documentos de despesa (artº 5º, nº 1, do Dec-Lei nº 168/2001).

(1) As entidades coordenadoras do controlo de 2º nível exercem este controlo em articulação com as inspecções-gerais ou outros organismos designados para o efeito pela Portaria 684/2001, de 5 de Julho. Estas inspecções-gerais e organismos encontram-se identificados no Quadro, bem como as IO do QCA III em que têm responsabilidades de controlo de 2º nível. Conforme o nº 1 do artº 6º no Decreto-Lei nº 168/2001, de 25 de Maio, a articulação entre as entidades que asseguram o controlo de 2º nível é estabelecida no âmbito de protocolos a celebrar no prazo de 30 dias contados a partir da data da entrada em vigor do referido Decreto-Lei.

(2) As IO em que o controlo de 1º nível é da responsabilidade de outras entidades para além dos órgãos de gestão das mesmas, encontram-se identificadas no Quadro, bem como as entidades nomeadas para o efeito.

¹¹⁷ Trata-se da DGDR para o FEDER, do IGFSE para o FSE, e da IGA para o FEOGA-O e para o IFOP.

¹¹⁸ As entidades coordenadoras e a IGF são incumbidas pelo artº 11º da mesma Portaria da divulgação e esclarecimento daqueles instrumentos de trabalho, bem como da formação respectiva e ainda da elaboração de manuais de controlo e outra documentação necessária.



Apresentam-se seguidamente as entidades que intervêm no controlo de 2º nível, para além das entidades coordenadoras.

Quadro 33 – Outras Entidades com Responsabilidade no Controlo de 2º Nível

Programas Operacionais	Medidas	Outras entidades intervenientes no controlo de 2º Nível
FEDER		
PO Regional dos Açores	Todas as Medidas FEDER com exceção da Medida Assistência Técnica (FEDER)	Inspeção Regional
PO Regional da Madeira	Todas as Medidas FEDER com exceção da Medida Assistência Técnica (FEDER)	Inspeção Regional de Finanças
FSE		
PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social	Todas as Medidas FSE com exceção da Medida Assistência Técnica	IGMTS
PO Agricultura	Medida 2.7	IGA
PO Lisboa e Vale do Tejo	Medida 3.9	IGE
PO Regional Açores	Todas as Medidas FSE com exceção da Medida Assistência Técnica	Inspeção Regional
PO Regional Madeira	Todas as medidas FSE com exceção da Medida Assistência técnica	Inspeção Regional de Finanças
FEOGA-O		
PO Agricultura e Desenvolvimento Rural	Todas as Medidas FEOGA-O	GPPAA
PO Regional Norte	Todas as Medidas FEOGA-O	
PO Regional Centro	Todas as Medidas FEOGA-O	
PO Regional Lisboa e Vale do Tejo	Todas as Medidas FEOGA-O	
PO Regional Alentejo	Todas as Medidas FEOGA-O	
PO Algarve	Todas as Medidas FEOGA-O	
PO Regional Açores	Todas as Medidas FEOGA-O	Inspeção Regional
PO Regional Madeira	Todas as Medidas FEOGA-O	Inspeção Regional de Finanças
IFOP		
PO Regional dos Açores	Todas as Medidas IFOP	Inspeção Regional
PO Regional da Madeira	Todas as Medidas IFOP	Inspeção Regional de Finanças

Apresentam-se seguidamente as entidades que intervêm no controlo de 1º nível, para além dos Gestores das IO.

Quadro 34 – Outras Entidades com Responsabilidade no Controlo de 1º Nível

Programas Operacionais	Medidas	Outras entidades intervenientes no controlo de 1º Nível
PO Educação	Medidas 1, 2, 3 e 5	Inspeção-Geral da Educação
	Medidas 6 e 7	DGES
PO Saúde	Todas as Medidas com exceção da Medida Assistência Técnica	Inspeção-Geral da Saúde
PO Agricultura e Desenvolvimento Rural	Todas as Medidas com exceção das	IFADAP

Programas Operacionais	Medidas	Outras entidades intervenientes no controlo de 1º Nível
	Medidas de Assistência Técnica	
PO Pescas	Medidas IFOP com exceção da Medida Assistência Técnica	DGPA/IFADAP
	Medida 5.1 (FEDER)	DGPA
PO Economia	Medida 2.1	IFT
	Medidas 2.2, 2.5, 3.1, 3.2 e 3.3	IAPMEI
	Medida 1.2 e 2.3	IAPMEI, ICEP e IFT
	Medida 1.1, 2.4 e 3.4	IAPMEI e IFT
	Medida 3.5	ICEP
PO Regional Norte	Medidas 3.3, 3.4	IGMTS
	Medida 3.8	IGS
	Medida 3.11	IFADAP
	Medida 3.12	DGPA
	Medida 3.13	DGPA e IFADAP
PO Regional Centro	Medidas 2.7 e 3.14	IFADAP
	Medidas 3.3 e 3.4	IGMTS
	Medida 3.8	IGS
	Medida 3.15	DGPA
	Medidas 3.16	DGPA e IFADAP
PO Regional Lisboa e Vale do Tejo	Medidas 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6 e 3.7	IGMTS
	Medida 3.14	DGPA
	Medida 3.15	IFADAP
	Medida 3.19	IGS
PO Regional Alentejo	Medidas 3.3 e 3.4	IGMTS
	Medida 3.8	IGS
	Medida 3.11	IFADAP
	Medida 3.12	DGPA
	Medida 3.13	DGPA e IFADAP
PO Regional Algarve	Medidas 3.3 e 3.4	IGMTS
	Medida 3.8	IGS
	Medida 3.11	IFADAP
	Medida 3.12	DGPA
	Medida 3.13	DGPA e IFADAP

9.5.5 – Planeamento do controlo

Atenta a regra contida no nº 2 do artº 3º do Decreto-Lei 168/2001 e supra transcrita, haverá uma programação anual de controlo do SNC do QCA III, tendo a Portaria nº 684/2001, de 5 de Julho, estipulado, no seu artº 4º, que o ciclo de planeamento do controlo se desenrola nos seguintes prazos:



- ◆ Em Junho do ano anterior àquele em que se realizar o controlo (n-1), a IGF e as entidades responsáveis pela coordenação do controlo de segundo nível¹¹⁹, adiante designadas por entidades coordenadoras, fixam as linhas gerais do plano de controlo para o ano em causa (n), com base na informação das entidades responsáveis pelo controlo de primeiro nível, nos controlos já realizados e em curso e nos critérios de selecção das intervenções operacionais a controlar;
- ◆ Até final de Setembro do ano (n-1), as entidades coordenadoras remetem à IGF as propostas de planos de controlos a realizar para os respectivos Fundos, para o ano (n), no âmbito dos primeiro e segundo níveis;
- ◆ Durante a primeira quinzena de Outubro do ano (n-1), a IGF promove a articulação necessária entre os diferentes planos de controlos e conclui a elaboração do plano de controlo para o ano (n).

9.5.6 – Acompanhamento do controlo

Estatui o artº 5º da Portaria nº 684/2001 que a IGF deverá ser informada trimestralmente pelas entidades coordenadoras do controlo de 2º nível sobre a execução dos controlos de primeiro e segundo nível, com indicação dos desvios relativamente ao planeado e das tarefas realizadas ou a realizar.

Este acompanhamento culmina com a elaboração pela IGF¹²⁰ do relatório anual de síntese dos controlos, que *“deve resumir as conclusões dos controlos efectuados e conter a identificação das amostras, as correcções financeiras e a frequência das deficiências relevantes verificadas ao nível da gestão ou do controlo, bem como uma estimativa da dimensão dos problemas e a avaliação do seu impacte financeiro nas intervenções operacionais”*, como decorre do artº 6º da Portaria. O termo do prazo de elaboração dos relatórios é 31 de Maio do ano seguinte àquele em que foram realizados os controlos¹²¹. A IGF deve informar a Comissão Europeia, até 30 de Junho de cada ano e pela primeira vez até 30 de Junho de 2001, dos controlos efectuados no ano civil anterior, respectivos métodos e consequências, de acordo com a al. b) do nº 4 do artº 6 da Portaria que aplica o disposto no artº 13º do Regulamento CEE nº 438/2001, da Comissão, de 2 de Março. Deve ainda a IGF dar conhecimento às Comissões de Coordenação e de Gestão do QCA III da informação a enviar à Comissão Europeia nos termos e prazos supra referidos.

9.5.7 – Acesso à informação pelas entidades envolvidas no controlo

O artº 44º do Decreto-Lei nº 54-A/2000, de 7 de Abril, veio desde logo referir a necessidade de *“definição das condições de fornecimento e acesso à informação”* e das *“modalidades de articulação entre os diferentes níveis de controlo”*, remetendo a sua regulação¹²² para portaria conjunta dos

¹¹⁹ Trata-se da DGDR para as acções financiadas pelo FEDER, do IGFSE para as acções financiadas pelo FSE, e da IGA para o FEOGA-O e o IFOP.

¹²⁰ Para o efeito, a IGF utilizará a informação que as entidades coordenadoras devem enviar-lhe até 30 de Abril do ano (n+1).

¹²¹ Cf. artº 6º, nº1 da Portaria.

¹²² Alguns princípios ficaram desde logo vertidos no preceito referido, designadamente a remessa de informação pelas entidades responsáveis pela gestão, acompanhamento e avaliação globais do QCA III, pelos interlocutores financeiros com a Comissão Europeia e pelas entidades de controlo de primeiro e segundo níveis à IGF, entidade responsável pelo controlo de alto nível e, bem assim, o dever de a IGF remeter às entidades responsáveis pelo controlo de segundo nível a informação relevante recolhida nas Comissões de Acompanhamento do QCA III e da intervenção operacional respectiva.

Ministros das Finanças, do Planeamento, da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas e do Trabalho e da Solidariedade.

A Portaria 684/2001 regula os vários aspectos relativos à informação relevante para efeitos de controlo¹²³, tendo a IGF acesso generalizado à informação e à descrição dos sistemas informáticos que lhe servem de suporte, como decorre do artº 14º. Sobre o conteúdo e competências das entidades envolvidas no tratamento e actualização dos dados e do sistema de informação para o controlo rege o artº 13º da Portaria supra mencionada, sendo de referir que a elaboração do modelo respeitante aos elementos que obrigatoriamente devem constar dos sistemas de informação é cometida à IGF.

9.5.8 – As comunicações do Estado-Membro à Comissão Europeia

Encontram-se previstas, no âmbito do QCA III, algumas comunicações que os Estados-Membros devem fazer à Comissão Europeia. Assim, para além da comunicação sobre os controlos efectuados no ano civil anterior, já abordada a propósito do acompanhamento do controlo, referem-se ainda as relativas a pistas de controlo, irregularidades e correcções financeiras.

9.5.8.1 – Comunicação das pistas de controlo

Os Estados-Membros encontram-se obrigados, nos termos do disposto no artº 5º do Regulamento (CE) nº 438/2001 da Comissão Europeia, a enviar à Comissão a descrição da pista de controlo para cada intervenção operacional, isto é, “*a organização das autoridades de gestão e de pagamento e dos organismos intermédios, os sistemas de gestão e de controlo aplicados por essas entidades e organismos e as melhorias previstas*”, constando o teor exacto da informação a prestar à Comissão dos nºs 2 e 3 daquele artigo. Esta informação, fornecida pela primeira vez em Junho de 2001, deve ser complementada e actualizada anualmente, até 30 de Junho de cada ano.

9.5.8.2 – Comunicação de irregularidades

No que respeita à comunicação de irregularidades à Comissão, a mesma encontra-se cometida à IGF, como decorre dos artºs 8º e 9º do Decreto-Lei nº 168/2001, de 25 de Maio, desenvolvido pelo artº 15º da Portaria 684/2001. O procedimento estabelecido para o efeito comporta as seguintes fases:

- ◆ Transmissão das irregularidades detectadas, imediatamente após a elaboração dos relatórios de controlo, às entidades coordenadoras do controlo de segundo nível e às autoridades de pagamento;
- ◆ Comunicação, após desenvolvimento das diligências consideradas necessárias, pelas entidades coordenadoras do controlo de segundo nível à IGF das informações pertinentes.

O envio para a Comissão Europeia da informação necessária é precedido da comunicação ao Ministro das Finanças e aos membros do Governo que exercem a tutela relativamente às autoridades de pagamento (artº 15º, nº 3, da Portaria nº 684/2001). Do teor das comunicações enviadas à Comissão é dado conhecimento aos Ministros da Justiça e dos Negócios Estrangeiros e às Comissões de Coordenação e de Gestão do QCA III (artº 15º, nº 4, da mesma Portaria).

¹²³ Paralelamente, dispõe-se que a informação que o Estado-Membro se encontra obrigado a disponibilizar à Comissão e que consta do Anexo IV ao Regulamento (CE) nº 438/2001 da Comissão Europeia, de 2 de Março deve ser fornecida às entidades coordenadoras do controlo de segundo nível e à IGF para efeitos de planeamento anual dos controlos.



Com esta temática encontra-se relacionada a matéria das correcções financeiras, a abordar seguidamente.

9.5.8.3 – Comunicação de correcções financeiras

O nº 1 do artº 39º do Regulamento (CE) nº 1260/1999, de 21 de Junho, responsabiliza os Estados-Membros pela “*investigação de irregularidades e pela actuação em caso de uma alteração importante que afecte a natureza ou as condições de execução ou de controlo de uma intervenção, bem como por efectuar as correcções financeiras necessárias*”.

A efectivação das correcções financeiras determinadas quer por irregularidades individuais quer por irregularidades com carácter sistémico traduz-se numa “*supressão total ou parcial da participação comunitária*”¹²⁴.

A detecção de irregularidades pela Comissão poderá levar à suspensão dos pagamentos intermédios e a correcções financeiras a aplicar pelo Estado-Membro ou, em caso de desacordo entre este e a Comissão, por esta última¹²⁵. Para o cálculo do montante da correcção financeira atenderá a Comissão à natureza da irregularidade ou da alteração e à sua importância e consequências financeiras das irregularidades detectadas nos sistemas de gestão e controlo dos Estados-Membros, de acordo com o princípio da proporcionalidade¹²⁶.

Os montantes relativos a repetição do indevido serão devolvidos à Comissão, acrescidos de juros de mora¹²⁷.

A Comissão aprovou o Regulamento (CE) nº 448/2001, de 2 de Março¹²⁸, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) nº 1260/1999 do Conselho no que respeita ao procedimento para a realização de correcções financeiras aplicáveis às intervenções no quadro dos Fundos estruturais, aí se estabelecendo os procedimentos aplicáveis quer no caso de as correcções financeiras serem efectuadas pelo Estado-Membro, quer no caso de serem efectuadas pela Comissão.

9.5.9 – As declarações de encerramento

Os Estados-Membros são responsáveis, no âmbito do controlo financeiro, pela apresentação à Comissão, aquando do encerramento de cada intervenção, de “*uma declaração emitida por uma pessoa ou serviço funcionalmente independente da autoridade de gestão designada*”¹²⁹, na qual seja feita uma “*síntese das conclusões dos controlos efectuados nos anos anteriores*” e esteja contida informação sobre a validade do pedido de pagamento de saldo, bem como sobre a legalidade e a regularidade das operações abrangidas pelo certificado final da despesa. Os Estados-Membros podem

¹²⁴ Cf. § 2º do nº 1 do artº 39º do mencionado Regulamento.

¹²⁵ O nº 3 do artº 39º do Regulamento em causa estabelece que a Comissão pode reduzir o pagamento por conta, o que só se aplica na fase inicial de execução do QCA, como se pode constatar através da leitura do nº 2 do artº 32º do mesmo Regulamento, ou “*efectuar as correcções financeiras necessárias, suprimindo total ou parcialmente a participação dos fundos na intervenção em causa*”.

¹²⁶ Cf. nº 3 do artº 39º do Regulamento indicado.

¹²⁷ Cf. nº 4 do mesmo preceito.

¹²⁸ JO nº L 64, de 6-3-2001.

¹²⁹ O Regulamento (CE) nº 438/2001 da Comissão veio acrescentar a exigência de que tal entidade deveria ainda ser independente da pessoa ou serviço da autoridade de pagamento responsável pelo estabelecimento dos certificados de declarações intermédias e finais de despesas e dos organismos intermédios.

acompanhar o certificado do seu parecer, se o considerarem necessário. Este regime foi desde logo instituído pelo artº 38º, nº 1, al. f), do Regulamento (CE) nº 1260/1999, do Conselho.

A regulamentação do regime descrito consta dos artºs 15º a 17º do Regulamento (CE) nº 438/2001 da Comissão, que contém normas sobre a colaboração das autoridades de gestão e de pagamento e dos organismos intermédios com a autoridade responsável pela emissão das declarações de encerramento, sobre os exames que estão na base das declarações, sobre a forma das mesmas¹³⁰ e sobre o procedimento a seguir no caso de se detectarem importantes deficiências de gestão ou controlo ou de não haver garantia positiva relativamente à validade do pedido de pagamento final e do certificado final das despesas.

Entre nós, o Decreto-Lei nº 168/2001, de 25 de Maio, veio definir que a declaração é “acompanhada de um relatório que resumirá as conclusões dos controlos efectuados no âmbito da intervenção em causa, realizados no cumprimento das disposições do presente diploma e da regulamentação nacional e comunitária aplicável, e procurará garantir, nomeadamente, a inexistência de erros substantivos na declaração final de despesa e no pedido de saldo final da ajuda comunitária”. O artº 8º do mesmo diploma esclarece que esta função, englobada no controlo de alto nível, se encontra cometida à IGF.

¹³⁰ O Regulamento referido contém no seu Anexo III um “Modelo indicativo de declaração aquando do encerramento da intervenção”.



10 – EMOLUMENTOS

Nos termos do disposto nos art^{os} 10^o, n^o 1, e 11^o, n^{os} 1 e 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n^o 66/96, de 31 de Maio, e alterado pelas Leis n^{os} 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/2000, de 4 de Abril, e em conformidade com a Nota de Emolumentos constante do **Anexo I**, são devidos emolumentos no montante total de 15 516,50 Euros, a suportar pela DGDR, pelo IGFSE e pelo IFADAP, na sua qualidade de autoridades de pagamento dos Fundos estruturais, nos seguintes termos:

Entidades	Emolumentos
DGDR	5 172,17
IGFSE	5 172,17
IFADAP	5 172,16
Total	15 516,50

11 – DETERMINAÇÕES FINAIS

O presente relatório deverá ser remetido à Comissão de Coordenação e à Comissão de Gestão do QCA III e às autoridades de pagamento dos Fundos estruturais, a saber, DGDR, IGFSE e IFADAP e aos respectivos Ministros da tutela.

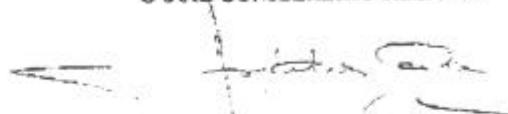
Após a entrega do Relatório às entidades referidas, poderá o mesmo ser divulgado através dos meios de Comunicação Social e do “*site*” do Tribunal.

Expressa-se aos dirigentes e colaboradores da DGDR, do IGFSE, do IFADAP, da DGT, da IGF, da IGA, do GPPAA, do DPP e do Observatório do QCA III, bem como aos Gestores dos Programas Operacionais da Economia, do Emprego, Formação e Desenvolvimento Social, da Agricultura e Desenvolvimento Rural e da Pesca e ao Coordenador Nacional do Desporto e seus colaboradores o apreço do Tribunal pela disponibilidade revelada e pela colaboração prestada ao longo do desenvolvimento desta acção.

Um exemplar do presente relatório deverá ser remetido ao competente Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos dos art^{os} 29^o, n^o 4, e 54^o, n^o 4, da Lei n^o 98/97, de 26 de Agosto.

Aprovado em Subsecção da 2ª Secção do Tribunal de Contas, em 4 de Abril de 2002

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR

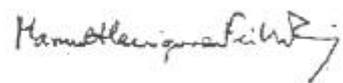


(José Alves Cardoso)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS



(António José Avérous Mira Crespo)



(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

**ANEXO I****Nota de Emolumentos****Emolumentos e outros encargos**

(D.L. n.º 66/96, de 31/5, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28/08, e 3-B/2000, de 04/04)

Departamento de Auditoria III

Proc.º n.º 34/00-AUDIT

Relatório n.º -2ª Secção

Entidade fiscalizada: DGD – Autoridade de Pagamento do FEDER

Entidade devedora: Direcção-Geral de Desenvolvimento Social (DGDR)

Regime jurídico: AA AAF

Unid: Euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard a)	Unidade Tempo	Receita Própria / Lucros	
- Acções fora da área da residência oficial.....	119,99			
- Acções na área da residência oficial	88,29	372		32 843,88
- 1% s/ Receitas Próprias				
- 1% s/ Lucros				
Emolumentos calculados				32 843,88
Emolumentos				
Limite máximo (VR)				15 516,50
Emolumentos a pagar				5 172,17

a) cf. Resolução n.º 4/98 – 2ª S e 3/2001 – 2ª S
Ver, no verso, discriminação da base de incidência

O Coordenador da Equipa de Auditoria,

Discriminação da base de incidência :

- *Entidades abrangidas pelo limite máximo nos termos do artº 10º, nº 1, do Decreto-Lei nº 66/96:*

<i>DGDR</i>	<i>5 172,17 €</i>
<i>IGFSE</i>	<i>5 172,17 €</i>
<i>IFADAP</i>	<i>5 172,16 €</i>
<i>Limite máximo</i>	<i>15 516,50 €</i>

**Emolumentos e outros encargos**

(D.L. n.º 66/96, de 31/5, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28/08, e 3-B/2000, de 04/04)

Departamento de Auditoria III

Proc.º n.º 34/00-AUDIT

Relatório n.º -2.ª Secção

Entidade fiscalizada: IGFSE – Autoridade de Pagamento do FSE**Entidade devedora:** Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (IGFSE)**Regime jurídico:** AA AAF

Unid: Euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard a)	Unidade Tempo	Receita Própria / Lucros	
- Acções fora da área da residência oficial	119,99			
- Acções na área da residência oficial	88,29	372		32 843,88
- 1% s/ Receitas Próprias				
- 1% s/ Lucros				
Emolumentos calculados				32 843,88
Emolumentos				
Limite máximo (VR)				15 516,50
Emolumentos a pagar				5 172,17

a) cf. Resolução n.º 4/98 – 2.ª S e 3/2001 – 2.ª S
Ver, no verso, discriminação da base de incidência

O Coordenador da Equipa de Auditoria

Discriminação da base de incidência :

- *Entidades abrangidas pelo limite máximo nos termos do artº 10º, nº 1, do Decreto-Lei nº 66/96:*

<i>DGDR</i>	<i>5 172,17 €</i>
<i>IGFSE</i>	<i>5 172,17 €</i>
<i>IFADAP</i>	<i>5 172,16 €</i>
<i>Limite máximo</i>	<i>15 516,50 €</i>

**Emolumentos e outros encargos**

(D.L. n.º 66/96, de 31/5, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28/08, e 3-B/2000, de 04/04)

Departamento de Auditoria III

Proc.º n.º 34/00-AUDIT

Relatório n.º -2ª Secção

Entidade fiscalizada: IFADAP – Autoridade de Pagamento do FEOGA-O e IFOP**Entidade devedora:** Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP)Regime jurídico: AA AAF

Unid: Euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard a)	Unidade Tempo	Receita Própria / Lucros	
- Acções fora da área da residência oficial	119,99			
- Acções na área da residência oficial	88,29	372		32 843,88
- 1% s/ Receitas Próprias				
- 1% s/ Lucros				
Emolumentos calculados				32 843,88
Emolumentos				
Limite máximo (VR)				15 516,50
Emolumentos a pagar				5 172,16

a) cf. Resolução n.º 4/98 – 2ªS e 3/2001 – 2ªS
Ver, no verso, discriminação da base de incidência

O Coordenador da Equipa de Auditoria

Discriminação da base de incidência:

- *Entidades abrangidas pelo limite máximo nos termos do artº 10º, nº 1, do Decreto-Lei nº 66/96:*

<i>DGDR</i>	<i>5 172,17 €</i>
<i>IGFSE</i>	<i>5 172,17 €</i>
<i>IFADAP</i>	<i>5 172,16 €</i>
<i>Limite máximo</i>	<i>15 516,50 €</i>



ANEXO II

Resposta das Entidades Auditadas



INSTITUTO DE GESTÃO
DO FUNDO SOCIAL EUROPEU

29 01 02 00544

URGENTE

Nº/REF.: CD

Exmo. Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

ASSUNTO: ACOMPANHAMENTO DO DESENVOLVIMENTO E DA ESTRUTURA DE GESTÃO E CONTROLO DO QCA III

Acuso a recepção do relato de auditoria levado a cabo neste Instituto no âmbito do acompanhamento do desenvolvimento e das estruturas de gestão e controlo no âmbito do QCA III e enviado a coberto do ofício nº 241, de 10 do corrente (Procº 34/00 – DA III.1).

Apreciado o relatório, em particular no que diz respeito à componente IGFSE e considerando até o período em que a auditoria foi desenvolvida, período esse que este Instituto se encontrava numa fase de implementação das suas estruturas, é nosso entendimento que nada de relevante há a registar, correspondendo, pois, o seu conteúdo à realidade vivida naquele momento.

No que se refere ao capítulo das conclusões e recomendações – muito embora estas últimas sejam especificamente dirigidas à Comissão de Gestão do QCA III – igualmente este Instituto nada tem a salientar.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho Directivo

António Luis Landeira

DGTC 30 01 02 02617

TRIBUNAL DE CONTAS	
DIRECÇÃO - GERAL	
DA III	
Recebido em	30 01 2002
Data	30 01 2002
Assinado	
Visto/Autorizado	

Remeta-se ao DAH.1
Data 30 01 02
O Auditor-Coordenador

DA III
RECEBIDO EM
31 01 02

Ministério do Trabalho e da Solidariedade
Rua Castilho n.º 5, 77/8º - 1250-066 LISBOA • TEL. +351 213 591 600 • FAX +351 213 591 603
E-mail: geral@ctgse.pt • NPC 504 987 682

NA SUA RESPOSTA INDIQUE, POR FAVOR, A NOSSA REFERÊNCIA

Recebi
30/01/02

Ao quiza de auditoria
para os devidos efeitos
Auditor-chefe
- 2 fotocopias
Espina



Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61 .
1069 – 045 LISBOA

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA <small>(a indicar na vti/oposta)</small>	DATA
0239 Proc.º 34/00 – Audit-DA III.1	10/01/02	23.009/009/02	30/01/02

ASSUNTO: QCA III - Acompanhamento do desenvolvimento e da estrutura de gestão e controlo

Foi enviado ao IFADAP o relato da auditoria sobre o Acompanhamento do desenvolvimento e da estrutura de gestão e controlo do QCA III, de modo a permitir a este Instituto emitir os comentários que considerar convenientes.

Constatámos que o trabalho teve como objectivo o levantamento do quadro normativo do QCA III, da sua estrutura orgânica e de funcionamento, considerando as diversas intervenções operacionais que o compõem.

As conclusões sintetizam os sistemas de gestão e controlo deste quadro comunitário com relevo para o seu quadro legal, sendo as recomendações, produzidas nesta fase de implementação do QCA III, dirigidas à Comissão de Gestão do QCA III.

Após a leitura do citado relato verificamos que não se nos oferece produzir qualquer comentário sobre o mesmo.

Com os melhores cumprimentos,

O CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Caros Signatários

Recbi
11/02/02

Equipa de projecto

- 1 alteração fl process

- 1 alteração fl copias de Bo

O Auditor-Chefe

[Handwritten signature]

DA III
RECEBIDO EM
05/02/02

[Handwritten signature]

Remeta-se ao DAIII.

Data 5/2/02

O Auditor-Coordenador

TRIBUNAL DE CONTAS	
DIRECÇÃO - GERAL DA III	
Registo n.º	23
Data	4/2/02
Assinatura	<i>[Handwritten signature]</i>
Visto/Auditor-Coordenador	<i>[Handwritten signature]</i>

BGTC 04 02 02 02930



Rua de S. Julião, 63
1149-030 Lisboa
expediente@digr.pt
Telefone: 21 881 4000
Fax: 21 886 1111



Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional

Exm.º Senhor
Director-Geral
do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 - 045 LISBOA

Sua referência

Sua comunicação de

Nossa referência

DSIC/

001081

ASSUNTO: Acompanhamento do desenvolvimento e da estrutura de gestão e controlo do QCA III

Na sequência do v/ Ofício, com a referência Proc.º n.º 34/00 – Audit – D III.1 e nos termos do disposto no artigo 13.º e n.º 3 do artigo 87.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, junto se remetem a V.ª Ex.ª as alegações referentes ao salientado no relato da auditoria em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos, e *considerações pessoais.*

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO - GERAL DA III
Registo n.º <u>27</u>
Data <u>5/2/02</u>
Assinatura <u>Kiss</u>
Visto/Auditor-Coordenador

O Director – Geral

F. Cordeiro
Francisco Cordeiro

Remeta-se ao DAIII.1 (v. verso)

Data 5/2/02
O Auditor-Coordenador

DGTC 05 02 02 03072

Sistema de Planeamento

Recetiv:
6/02/02
Alegações de projecto
para o relatório final da fase
comunitária.

- 1 fotocópia / 10 páginas
- 1 fotocópia / 10 páginas (o plano)

Atenção ao despacho produzido no verso.
Espectador Ethel
João

1) Considerando que as três entidades a quem foi o parecer relativo remetido M. Espírito de Santarita, já M. Promunção, tendo as suas alegações dadas entrada no DARE 2, remetidas as DARE 1, solicitando o equívoco de auditoria (afirmando-se que das alegações apresentadas sobre o seu dolo com o conhecimento da H&M Helena Formosa actualmente no DARE - que deverá dar a sua participação e colaboração na elaboração do anteprojecto de relatório), que até final do corrente mês procede à apreciação das alegações e elaboração do respectivo anteprojecto de relatório.

2) nos quais a organização M. distribuição as 63ª, embora conclua os adjuíto, deve ter em consideração as recentes alterações e regulamento de 2012.




E.T. - Conhecimento do despacho: M^{te} Helena Formosa

6/2/02

D. António Chik





**RELATO DA AUDITORIA DE ACOMPANHAMENTO DO
DESENVOLVIMENTO E DA ESTRUTURA DE GESTÃO E CONTROLO DO
QCA III
- ALEGAÇÕES -**

A auditoria do Tribunal de Contas "(...) teve por objecto o levantamento e estudo do enquadramento normativo do QCA III, da estrutura financeira do mesmo, bem como das intervenções operacionais em que se desdobra, da sua estrutura orgânica e funcional, quer a nível global quer a nível de cada intervenção operacional que compõe o quadro e dos respectivos sistemas de informação."

"O objectivo estratégico da acção era o de, através de um melhor conhecimento da estrutura do QCA III, identificar as áreas-chave para incidência do controlo externo do Tribunal de Contas e facilitar o planeamento das acções relativas ao mesmo", conforme se refere no relato em causa.

Após a recepção dos mencionados resultados, foram solicitados os contributos tidos por convenientes relativamente ao salientado citado relato, em especial no que concerne às conclusões e recomendações, com vista à produção de alegações devidamente fundamentadas.

Assim a Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR) solicitou contributos às seguintes entidades:

- Programa Operacional Agricultura e Desenvolvimento Rural,
- Programa Operacional Economia,
- Programa Operacional Pescas,
- Programa Operacional Regional de Lisboa e Vale do Tejo,
- Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social,
- Departamento de Prospectiva e Planeamento,
- Coordenador Nacional da Intervenção do Desporto no âmbito do QCA III.



Tendo por base os contributos coligidos, bem como matéria de análise própria procedeu-se à elaboração das alegações solicitadas, tendo presente a limitação resultante da não indicação do período em que decorreu a acção em apreço. ↩

Em tese geral não existem observações de maior, na medida em que o relato da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas apresenta o levantamento e estudo do enquadramento normativo do QCAIII, da sua estrutura financeira, das intervenções operacionais que o integram, da sua estrutura orgânica e funcional quer a nível global quer a nível de cada intervenção, e ainda dos respectivos sistemas de informação.

É um documento que, embora resulte de um estudo, com um cariz essencialmente descritivo e factual, sistematizando o conhecimento do QCA III, constitui uma base para subsequentes auditorias.

Aliás, as conclusões e recomendações da auditoria não merecem reparo especial, tanto mais e na medida em que “(...) *as conclusões tentam sumariar quanto possível o sistema de gestão, acompanhamento, avaliação e controlo do QCA III, e as recomendações, nesta fase, são apenas as minimamente indispensáveis.*”, conforme referido no ponto 2 do relato, a fl. 13.

O relato de Auditoria do Tribunal de Contas relativo ao Acompanhamento do Desenvolvimento e da Estrutura de Gestão e Controlo do QCA III foi remetido ao Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP) por esta Direcção-Geral para comentários do que houvesse por conveniente, em especial no que diz respeito às Conclusões e Recomendações.

O referido documento não foi, pois, enviado ao DPP no contexto do exercício do contraditório, previsto no artigo 13.º e n.º 3 do artigo 87.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, até porque o DPP não consta das entidades a quem o relatório deve ser enviado para aquele efeito, conforme se refere no seu ponto 11 (cf. fl. 106).

Neste contexto, os comentários suscitados não se fundamentam na análise da conformidade dos actos com o quadro legal aplicável, uma vez que, por um lado, não se está a exercer o direito do contraditório e, por outro, a natureza do relato, cujo



objectivo é o do "(...) levantamento e estudo normativo do QCA III, da estrutura financeira do mesmo, bem como das intervenções operacionais em que se desdobra (...)", de modo a que se possa ter "(...) um melhor conhecimento da estrutura do QCA III, identificar as áreas-chave para incidência do controlo externo do TC e facilitar o planeamento das acções relativas ao mesmo (...)", é essencialmente descritiva. ↵

Na especialidade, importa, no entanto, esclarecer alguns aspectos.

2.1 - Conclusões

As Conclusões do relato, em rigor, não são conclusões mas uma síntese descritiva das questões abordadas no conjunto do documento.

No ponto 1, a fl. 14, refere-se "*Do total da despesa pública prevista para o QCA III encontram-se cativas verbas, no âmbito das reservas de eficiência e de programação, no valor de 1 311 361 Mil Euros e 855 275 Mil Euros, o que corresponde, respectivamente, a 4,0% e 2,6% do total da despesa pública programada para o QCA III.*"

As verbas cativas restringem-se aos Fundos estruturais, pelo que este parágrafo deverá explicitar o total de Fundos afectos a cada uma das reservas.

No ponto 2, a fl. 14, no último parágrafo refere-se "*Observa-se que pela primeira vez os 5 programas operacionais do continente têm contribuições comunitárias com origem no FSE, FEOGA-O e IFOP. Diferentemente, no anterior quadro, a contribuição comunitária com origem em Fundos estruturais era integralmente FEDER.*".

Da leitura deste parágrafo poderá inferir-se que nos Programas Operacionais Regionais do QCA II apenas terá havido financiamento FEDER, enquanto que no QCA III o FEDER não estaria presente. Uma vez que a redacção daquele parágrafo não traduz a realidade sugere-se a sua alteração e isto na medida em que os Programas Operacionais Regionais do QCA II foram financiados por outros Fundos estruturais para além do FEDER.



No ponto 3, no quarto parágrafo a fl. 15, o segundo parágrafo do n.º 2 do art.º 31 do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho, estabelece que “(...) a parte de uma autorização que não tiver sido liquidada com um adiantamento ou em relação à qual não tiver sido apresentado(...)” um “(...) pedido de pagamento admissível (...)” será objecto de anulação no final do segundo ano subsequente ao da sua autorização.

No ponto 9, a fl. 17, refere-se “As exigências comunitárias em matéria de controlo financeiro encontram-se nos art.º 38º e 39º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, tendo a Comissão, através do Regulamento (CE) n.º 448/2001, estabelecido as regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 no que respeita à gestão e controlo das intervenções operacionais no quadro dos Fundos estruturais.”

Parece ter havido um lapso, na medida em que o regulamento em causa é o Regulamento (CE) n.º 438/2001, da Comissão, de 2 de Março, e não o Regulamento (CE) n.º 448/2001, da Comissão, de 2 de Março, o qual estabelece as regras de execução do mencionado Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, no que respeita ao procedimento para a realização de correcções financeiras aplicáveis às intervenções no quadro dos Fundos estruturais.

No que ao Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP) diz respeito não há quaisquer observações a fazer, com excepção no que se refere no ponto 8. (fl. 16) em matéria de avaliação. Uma vez que o DPP, de acordo com o relato do Tribunal de Contas, é uma das entidades envolvidas apenas como “(...) responsável pela avaliação do cumprimento do princípio da adicionalidade (...)” (cf. ponto 3.2, fl. 22), poderia, neste ponto, fazer-se uma referência a este aspecto, atendendo a que no artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho, se encontram igualmente previstas três verificações obrigatórias da adicionalidade no decurso do período de programação do QCA III.

2.2 – Recomendações

As Recomendações, que são dirigidas à Comissão de Gestão do QCA III, referem as áreas que podem gerar situações de potencial ineficiência dos sistemas de gestão e



controlo, e com cuja identificação se concorda (celeridade dos processos de análise e decisão final das candidaturas e dos pagamentos; execução dos Programas Operacionais no âmbito da Região de Lisboa e Vale do Tejo; procedimentos de gestão e controlo instituídos nos Programas Operacionais Regionais face aos diferentes Fundos; acesso aos sistemas de informação, controle, cumprimento dos níveis mínimos de controlo acordados no âmbito do Sistema Nacional de Controlo).

Relativamente ao ponto 1, segundo parágrafo, a fl. 18 é de referir que o nível de execução financeira dos Programas Operacionais depende de um vasto conjunto de factores, dos quais o grau de celeridade não será dos mais determinantes, pelo que se questiona a afirmação, repegada ao longo do texto, de que *“(...) do grau de celeridade (...) depende um nível de execução financeira suficiente para impedir a perda de verbas que poderá resultar do disposto no n.º 2 do art.º 31.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, de 21 de Junho.”*.

A situação de phasing-out da Região de Lisboa e Vale do Tejo, referida no ponto 2, a fl.18, dado ter implicado uma programação financeira de 68,5% da despesa pública para os três primeiros anos, é, no entender da auditoria, motivo para uma verificação regular da execução financeira dos programas operacionais sectoriais e regional, aliada ao facto do que decorre, no caso de insuficiente execução financeira, do disposto no n.º 2 do artigo 31.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho. Esta verificação é considerada fulcral.

Sobre a matéria, pode-se dizer que a preocupação reflectida no documento da auditoria, a qual se manifesta transversalmente a todo o relato, é igualmente a existente no Programa Operacional Regional Lisboa e Vale do Tejo (PORLVT), pelo que os níveis de aprovação de projectos e de execução do investimento do PORLVT são acompanhados estreitamente pela autoridade de gestão, accionando-se diversos mecanismos que permitem melhorar a taxa de execução.

A questão coloca-se da mesma forma a todos os Programas Operacionais sectoriais, pelo que será a Comissão de Gestão do QCA III que aí terá necessariamente uma atenção acrescida.



5.2.2 – Os Programas Operacionais Regionais do Continente

Como esclarecimento adicional, refira-se que o PORLVT não possui intervenção desconcentrada da área da Cultura, nem o Fundo estrutural IFOP, confrariamente ao que se afirma a fls. 36 e 37, ao se identificarem as áreas desconcentradas para todos os Programas Operacionais regionais e as contribuições comunitárias com origem no FSE, FEOGA-O e IFOP.

Afirma-se, igualmente, a fl. 37 *“Observa-se que pela primeira vez os 5 programas operacionais regionais do continente têm contribuições comunitárias com origem no FSE, FEOGA-O e IFOP. Diferentemente, no anterior quadro, a contribuição comunitária com origem em Fundos estruturais era integralmente FEDER.”*

Tal não corresponde inteiramente à realidade, na medida em que o Programa Operacional Regional Lisboa e Vale do Tejo não tem contribuição do Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas (IFOP).

Igualmente, a fls. 36 e 37 do relato identificam-se as áreas das intervenções sectoriais desconcentradas incluídas no Eixo 3 dos Programas Operacionais Regionais, faltando, no entanto, identificar o sector da Economia.

5.2.3 – As Intervenções Estruturais de Iniciativa Comunitária

Não se concorda com a afirmação feita no primeiro parágrafo, a fl. 38, de que as Intervenções Estruturais de Iniciativa Comunitária se encontram englobadas no QCA. Do disposto no artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de Abri não resulta tal afirmação.

Sugere-se que, quando se refere, no último parágrafo, igualmente, a fl. 38, que *“De todas as Iniciativas Comunitárias previstas, apenas a IC EQUAL se encontra implementada em Portugal,* seria de precisar o enquadramento temporal de tal afirmação (até à data do presente Relatório), dado que as restantes Intervenções Estruturais de Iniciativa Comunitária também já foram aprovadas em Portugal.



6 – Aspectos Financeiros

6.1 – Princípio da Adicionalidade

6.1.1 – Conteúdo

No último parágrafo deste ponto o quadro a referir deverá ser o quadro V-8 e não o quadro V-1 uma vez que de acordo com o disposto no terceiro parágrafo do n.º 2 do artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho (Regulamento de coordenação dos Fundos estruturais) as despesas em causa são as relativas ao quadro V-8 e não ao quadro V-1.

Com efeito o quadro V-1 é o quadro relativo à programação Financeira do QCA III e enquanto tal refere-se apenas às despesas elegíveis co-financiadas pelos Fundos estruturais quer sejam públicas ou privadas. O quadro V-8 é o quadro que efectivamente tem a ver com o princípio da adicionalidade e tem como âmbito as despesas públicas elegíveis independentemente de serem ou não co-financiadas pelos Fundos estruturais.

Assim propõe-se a seguinte redacção para este parágrafo:

“...aí se inserindo o quadro V-8 relativo à verificação ex-ante do Princípio da Adicionalidade para o período 2000-2006, incluindo as despesas públicas elegíveis com carácter estrutural financiadas por recursos nacionais e por Fundos comunitários. O financiamento comunitário no âmbito do Fundo de Coesão não é incluído.”

6.1.2 – Verificação do cumprimento do princípio

No último parágrafo deste ponto, a fl. 42, não está correcta a alusão ao referido pelo DPP. Assim, propõe-se a seguinte redacção:

“No que respeita ao fornecimento da informação necessária à verificação do princípio da adicionalidade, de acordo com o próprio DPP, apenas a relativa à despesa elegível co-financiada, colunas 10 e 11 do quadro financeiro V-8, será feita pelas entidades gestoras dos Fundos a nível nacional. Esta informação será



disponibilizada por Fundo e dentro de cada Fundo por sector institucional e por tipo de despesa, conforme discriminação constante no quadro financeiro referido.”

6.1.3 – Dificuldades na avaliação do cumprimento do princípio nos períodos 1989-1993 e 1994-1999

Relativamente a este ponto e no que respeita às constatações genéricas do Tribunal de Contas Europeu, uma vez que não são enumeradas de uma forma exaustiva sugere-se retirar a última constatação, dado que não se aplica a Portugal.

Por outro lado, da leitura do relatório em causa entende-se que as recomendações feitas por aquela entidade, relativamente ao princípio da adicionalidade, se destinavam à Comissão a fim de que a metodologia que viesse a ser definida relativamente à adicionalidade do QCA III viesse a ter em conta as referidas constatações.

6.5 – Elegibilidades

Sugere-se que relativamente ao IFOP seja acrescentado o Regulamento (CE) n.º 2792/1999, do Conselho, de 17 de Dezembro, que define os critérios e condições das acções estruturais no sector das pescas, com a alteração introduzida pelo Regulamento (CE) n.º 1451/2001, do Conselho, de 28 de Junho.

7 – VISÃO GLOBAL DO QCA III, EM TERMOS FINANCEIROS

7.1 – Estrutura Financeira do QCA III

No primeiro parágrafo, a fl. 51, quanto à dimensão financeira dos Programas Operacionais, sugere-se que a hierarquização em causa seja feita tendo por referência os Eixos do QCA - nomeadamente no destaque dado ao Programa Operacional Emprego (2 573 738 Mil Euros) - dado que o Programa Operacional Centro tem uma dimensão financeira superior àquele (2 693 321 Mil Euros), e o Programa Operacional Lisboa e Vale do Tejo se cifra igualmente perto daquele montante (2 523 099 Mil Euros).



Quanto ao penúltimo parágrafo, igualmente a fl.51, julga-se que a explicação baseada na argumentação dos três Programas Operacionais que compõem o Eixo 2 serem na sua quase integralidade constituídos por sistemas de incentivos, não deveria ser tão peremptória, dado que estes Programas Operacionais, para além envolverem medidas que têm associados regimes de auxílio, também envolvem um conjunto de outras medidas que não configuram sistemas de incentivos.

7.2 – Regionalização da Despesa Pública

No “*Quadro 6 – Regionalização da Despesa Pública (Fundos estruturais) por Eixos Prioritários e Intervenções Operacionais – QCA III*”, a fls. 55 e 56, embora o valor total da despesa se refira ao montante total da despesa pública no âmbito do QCA III, o título sugere que o quadro se refere apenas à regionalização da despesa pública na parte respeitante ao Fundos estruturais. Assim, julga-se conveniente a correção desta questão.

8 – OS FUNDOS ESTRUTURAIS NO QCA III

8.1 - FEDER

8.1.2 – Circuito financeiro

Refere-se, no penúltimo parágrafo, a fl. 59 “*A análise dos pedidos de transferências dos Gestores das intervenções operacionais é efectuada pelas Direcções de Serviços Operacionais da DGDR, em função da natureza de cada PO, propondo, em sede de Reuniões Técnicas, os montantes a transferir para os gestores, cabendo a autorização de pagamento ao Director-Geral e a um Sub-Director-Geral.*”.

É de referir que a análise das Direcções de Serviços Operacionais é feita com base na informação disponível relativa à execução do momento e prevista para o Programa Operacional.

8.3 – FEOGA-Orientação



8.3.3 – Estrutura financeira

No relato refere-se a fl. 77 “*Em termos de PO, o FEOGA-O encontra-se distribuído por 8 dos 19 PO que constituem o QCA III, destacando-se de formà nítida o PO Agricultura e Desenvolvimento Rural do Eixo 2, único PO sectorial financiado pelo FEOGA-O e que absorve 1 020 153 Mil Euros o que corresponde a 48,0% da contribuição deste fundo estrutural para o QCA III.*”

Acontece que o montante áí referido não está correcto, sendo que esse montante é de 1 097 200 Mil Euros.

Refere-se, a fl. 78, “*Em termos do peso financeiro do FEOGA-O relativamente ao total da contribuição comunitária destaca-se o PO Agricultura e Desenvolvimento Rural, no qual a contribuição deste Fundo estrutural tem um peso de 84,4%.*”.

Esse montante está incorrecto, devendo ser corrigido para 89,8%. Bem como, no “*Quadro 19 – Peso Percentual do FEOGA-O relativamente ao Total da Contribuição Comunitária no que respeita a cada PO e Eixo Prioritário – QCA III*” em que se verifica o mesmo lapso quanto ao mencionado montante, pelo que também áí deverá ser corrigido.

8.4 - IFOP

8.4.1 – Enquadramento legal

Refere-se no relato, a fl. 79, “*O IFOP é regulado pelo Regulamento (CE) n.º 1263/1999 do Parlamento e do Conselho, de 21 de Junho, onde se encontram especificados os objectivos e âmbito de aplicação deste fundo estrutural.*”

Trata-se, no entanto, de um Regulamento do Conselho e não como se refere “*(...) do Parlamento e do Conselho (...)*”.

Sugere-se que se acrescente o Regulamento (CE) n.º 2792/1999, do Conselho, de 17 de Dezembro, que define os critérios e condições das acções estruturais no sector das pescas.



8.4.3 – Estrutura financeira

Refere-se, no segundo parágrafo a fls. 81 “*O FEOGA-O é responsável somente por 1,1% do total da contribuição comunitária com origem nos quatro Fundos estruturais.*”

No entanto, tal parece ser um lapso, na medida em que se trata do IFOP e não do FEOGA-O, como se refere,

8.4.4 – Regionalização do IFOP

No “*Quadro 24 – Regionalização do IFOP – QCA III*” a fl. 84 aparece como montante relativo ao Alentejo o montante de 14 388 Mil Euros. No entanto, tal não está correcto, sendo o montante correcto o de 14 338 Mil Euros.

9.4 – A Avaliação no QCA III

9.4.2 – A estrutura orgânica da avaliação no QCA III

O “*Quadro 30 – Avaliação Global do QCA III*” refere-se quer à avaliação intercalar, quer à avaliação final, de acordo com o disposto no Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de Abril.

Relativamente à avaliação intercalar, por parte dos Gestores das Intervenções Operacionais, refere-se “*Assegurar a recolha e o tratamento de dados físicos, financeiros e estatísticos sobre a execução para a avaliação intercalar (artº 29º, nº 1, al. e)).*”. No entanto, trata-se sim da al. l) e não da al. e) como é referido no relato a fl. 96.

É referido, igualmente, o papel do Observatório do QCA III, relativamente às avaliações intercalar e final. No entanto, e quanto à avaliação final a referência feita parece ser exagerada.

De facto, a responsabilidade por este exercício de avaliação cabe à Comissão Europeia, não tendo grande cabimento o referido nos “bullets” 2 a 4 das competências do Observatório do QCA III.

