



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira



Relatório n.º 19/2003-FS/SRMTTC

**Auditoria ao Sistema de Controlo Interno
dos Fundos Comunitários**

Processo n.º 4/03 – Aud/FS

Funchal, 2003





Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

7

RELAÇÃO DE SIGLAS.....	3
GLOSSÁRIO.....	5
FICHA TÉCNICA.....	6
1. SUMÁRIO.....	7
1.1 QUESTÕES PRÉVIAS.....	7
1.2 OBSERVAÇÕES.....	7
1.3 RECOMENDAÇÕES.....	8
2. CARACTERIZAÇÃO DA ACÇÃO.....	8
2.1 FUNDAMENTO E ÂMBITO DA AUDITORIA.....	8
2.2 OBJECTIVOS DA ACÇÃO.....	9
2.3 CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES.....	9
2.4 GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS.....	9
2.5 METODOLOGIA.....	9
2.5.1 Fase de Planeamento.....	9
2.5.2 Fase de Execução.....	9
2.5.3 Análise e Consolidação de Informação.....	10
2.6 AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS.....	10
3. FUNDOS COMUNITÁRIOS NA RAM.....	10
3.1 QCA III.....	11
3.1.1 POPRAM III.....	12
3.1.2 Programas Operacionais.....	13
3.2 FUNDO DE COESÃO.....	14
3.3 INICIATIVAS COMUNITÁRIAS.....	15
3.4 SISTEMA NACIONAL DE CONTROLO (SNC).....	16
4. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO DOS FUNDOS COMUNITÁRIOS NA RAM - POPRAM III.....	17
4.1 CONTROLO DE 1º NÍVEL.....	17
4.1.1 Instituto de Gestão dos Fundos Comunitários.....	18
4.1.2 Plano Anual de Controlo.....	18
4.1.2.1 Contratação externa.....	21
4.1.2.2 Sistemas de informação.....	22
4.1.3 Controlos efectuados.....	22
4.1.4 Gestão de Devedores e Comunicação de Irregularidades.....	25
4.1.5 Descrição do Circuito de Controlo Interno.....	27
4.2 CONTROLO DE 2º NÍVEL.....	27
4.3 ACOMPANHAMENTO DO POPRAM III.....	28
5. CONTROLO DOS PO'S E IC'S DE EXECUTORES DA RAM.....	29
6. RELATÓRIOS DE EXECUÇÃO DO POPRAM III.....	30
6.1 EXECUÇÃO FINANCEIRA.....	30
6.2 RESERVA DE EFICIÊNCIA.....	32
7. FLUXOS FINANCEIROS DOS FUNDOS COMUNITÁRIOS NA RAM - POPRAM III.....	34
7.1 FEDER.....	35
7.2 FSE.....	36
7.3 FEOGA-O.....	37
7.4 IFOP.....	38

8. DETERMINAÇÕES FINAIS	38
ANEXOS	41
ANEXO I.....	43
ANEXO II	45
ANEXO III.....	47
ANEXO IV	49



Relação de Siglas

SIGLA	DESIGNAÇÃO
CAMFOR	Empresa de Formação Profissional, Ld ^a
CE	Comunidade Europeia
CEE	Comunidade Económica Europeia
Cfr.	Conforme
CO	Contas de Ordem
DC	Divisão de Controlo
D.R.	Decreto Regulamentar
DGDR	Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional
DG REGIO	Director Geral da Política Regional
DGT	Direcção Geral do Tesouro
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DR	Diário da República
DRA	Direcção Regional de Agricultura
DROC	Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade
DRP	Direcção Regional de Pescas
DRR	Decreto Regulamentar Regional
DSCA	Direcção de Serviços de Controlo e Avaliação
FC	Fundo de Coesão
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEOGA-G	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola - Secção Garantia
FEOGA-O	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola - Secção Orientação
FSE	Fundo Social Europeu
GR	Governo Regional
IAPMEI	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento
IC	Iniciativas comunitárias
ICEP	Investimento, Comércio e Turismo de Portugal
IDE-RAM	Instituto de Desenvolvimento Empresarial da Região Autónoma da Madeira
IFADAP	Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas
IFC	Instituto de Gestão dos Fundos Comunitários
IFOP	Instituto Financeiro de Orientação das Pescas
IFT	Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo
IGA	Instituto Geral de Auditoria
IGA S.A.	Investimentos e Gestão da Água, S.A.
IGFSE	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
INGA	Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola
IO	Intervenção Operacional
IRF	Inspeção Regional de Finanças
PDR	Plano de Desenvolvimento Regional
PO	Programa(s) operacional(ais)
POCTI	Programa Operacional Ciência Tecnologia Inovação
POE	Programa Operacional da Economia
POPRAM	Programa Operacional Plurifundos da Região Autónoma da Madeira
PRODEP	Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
RAM	Região Autónoma da Madeira
RCG	Resolução do Conselho do Governo Regional da Madeira
SIPPE	Sistema de Incentivos a Pequenos Projectos Empresariais
SNC	Sistema Nacional de Controlo

SIGLA	DESIGNAÇÃO
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
TC	Tribunal de Contas
UE	União Europeia
URBCOM	Sistema de Incentivos a Projectos de Urbanismo Comercial



Glossário

Autoridade de gestão – 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 Regulamento (CE) n.º 1447/2001, de 28 de Junho.

Autoridade 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.

Complemento de Programação – documento que concretiza a estratégia e os eixos prioritários da intervenção e que contém os elementos pormenorizados ao nível das medidas previstas no n.º 3 do art.º 18.º. É elaborado pelo Estado-Membro ou pela autoridade de gestão, eventualmente adaptado nos termos do n.º 3 do art.º 34.º, e comunicado à Comissão, para informação.

Eixo Prioritário – uma das prioridades da estratégia adoptada num quadro comunitário de apoio ou uma intervenção. São-lhe atribuídos uma participação dos Fundos e dos outros instrumentos financeiros e os recursos financeiros do Estado-Membro, bem como objectivos específicos.

Intervenções Operacionais – conjuntos coerentes de acções plurianuais incluídos no QCA III, de carácter sectorial ou de âmbito regional, e intervenções estruturais de

iniciativa comunitária, a desenvolver em território nacional.

Irregularidade – qualquer violação de uma disposição de direito comunitário, resultante de acto ou omissão de um agente económico, que tenha, ou possa ter, por efeito lesar o orçamento geral das Comunidades ou os orçamentos geridos pelas Comunidades, quer pela diminuição ou supressão de receitas provenientes de recursos próprios, cobradas directamente por conta das Comunidades, quer por uma despesa indevida. (art.º 1.º, n.º 2 do Regulamento (CE/EUROTOM) n.º 2988/95, de 18 de Dezembro).

Programa Operacional – documento aprovado pela comissão, de comum acordo com o Estado-Membro, que visa a execução de um quadro comunitário de apoio e que contém um conjunto de eixos prioritários, compostos por medidas plurianuais. O programa operacional diz-se integrado se o seu financiamento for assegurado por vários fundos.

Quadro comunitário de apoio – documento aprovado pela Comissão, de comum acordo com o Estado-Membro em causa, após apreciação pelo Estado-Membro, que contém a estratégia e as prioridades da acção dos Fundos e do Estado-Membro, os objectivos específicos, a participação dos Fundos e os outros recursos financeiros. O documento será dividido em eixos prioritários e executado mediante um ou mais programas operacionais.

Ficha Técnica

Supervisão	
Rui Águas Trindade	Auditor-Coordenador
Coordenação	
Mafalda Morbey Affonso	Auditora-Chefe
Equipa de auditoria	
Patrícia Ferreira	Téc. Verificador Sup.
Telmo Mendes	Téc. Verificador Sup.



1. Sumário

1.1 QUESTÕES PRÉVIAS

A acção de fiscalização orientou-se para o estudo dos sistemas de controlo interno implantados na área dos fundos comunitários na RAM, para a sua integração no Sistema Nacional de Controlo do QCA III, assim como para o seu confronto e a sua apreciação com a legislação em vigor, relacionada com esta matéria.

1.2 OBSERVAÇÕES

Na sequência dos trabalhos desenvolvidos formulam-se as seguintes observações:

1. Existência de uma estrutura segregada de controlo, respeitando-se o previsto no n.º 6 do art.º 42.º do DL n.º 54-A/2000, de 7 de Abril, e no n.º 2 do art.º 5.º do DL n.º 168/2001, de 25 de Maio (cfr. ponto 4).
2. A articulação do IFC com os órgãos de controlo de 2º nível é satisfatória (cfr. ponto 4.1.2).
3. Os recursos humanos afectos ao controlo de 1º nível são insuficientes para dar cumprimento, em tempo oportuno, às tarefas que lhe estão confiadas (cfr. ponto 4.1.1).
4. O IFC foi criado a 2 de Agosto de 2001, e a aprovação dos seus estatutos ocorreu a 22 de Outubro desse ano, o que, aliado a uma recepção tardia dos instrumentos de controlo a enviar pelas entidades de controlo de 2º nível, resultou na inexistência de uma planificação de controlos anuais que perdurou até ao ano de 2002 (cfr. ponto 4.1.2).
5. Foram realizadas 40 acções de controlo de 1.º nível, abrangendo os quatro fundos estruturais, tendo sido controlada um total de 67.897.721,48 euros, sendo 65.529.624 euros relativos ao FEDER (cfr. ponto 4.1.3).
6. A estrutura segregada de controlo de 1º nível do IFC recorreu à contratação externa para dar cumprimento ao Plano Anual dos Controlos relativos à componente FEDER (cfr. ponto 4.1.2.1).
7. Estando montado e operacional todo o Sistema Nacional de Controlo, os resultados dos controlos efectuados de 1º e 2º nível, começam a revelar irregularidades, as quais importa sanar, daí a importância da Gestão de Devedores e Comunicação de Irregularidades (cfr. ponto 4.1.4).
8. O valor das correcções financeiras, apuradas nos 5 relatórios finais de acções de controlo de 1º nível desenvolvidas pelo IFC, ascendeu a €139.115,57 (cfr. ponto 4.1.4).
9. Nos projectos da amostra seleccionada, constatou-se que foram respeitados os instrumentos de controlo fornecidos pelas entidades coordenadoras (cfr. ponto 4.1.5).
10. Não foi desenvolvida qualquer acção de controlo de 1º nível, pelo IFC, aos projectos do Fundo de Coesão (cfr. ponto 4.1.3).

11. No âmbito do FEOGA-O, os elementos de que o IFC dispõe são insatisfatórios, mormente no cumprimento, por parte do Gestor Regional, do prazo de envio de relatórios finais (30 dias após a sua conclusão às entidades de controlo de 2º nível). Alguns dos relatórios das acções de controlo já se encontram concluídos, no entanto o IFC desconhece as eventuais irregularidades assim como a sua materialidade (cfr. ponto 4.1.3).
12. Não foram desenvolvidas quaisquer acções de controlo de 1º nível por parte das respectivas estruturas segregadas de controlo no âmbito dos PO's e das Iniciativas Comunitárias com incidência na RAM (cfr. ponto 5).
13. A responsabilidade pela realização do controlo de 1º nível no âmbito do POE está acometido ao Gestor do Programa e a três organismos intervenientes na gestão - o IAPMEI, o ICEP e o IFT. Assim, o controlo de 1º nível é assegurado ao nível do Gestor pela equipa de apoio técnico da unidade segregada de fiscalização e controlo (cfr. ponto 5).
14. Em 31 de Dezembro de 2002, a despesa pública executada representava cerca de 41% da despesa aprovada e 26% do total da despesa programada para o período 2000-2006, onde o FEDER assume uma maior relevância no montante total executado, mas em que, proporcionalmente, o FSE se encontra num estado de execução mais adiantado, sendo preocupantes os níveis atingidos pelo FEOGA-O (cfr. ponto 6.1).

1.3 RECOMENDAÇÕES

Face à matéria observada na auditoria e resumida nas observações que antecedem, formulam-se as seguintes recomendações:

1. Prossecução de esforço de controlo, com particular atenção para os projectos no âmbito do FEOGA-O e do Fundo de Coesão.
2. Ao nível da Gestão de Devedores e Comunicação de Irregularidades, revela-se essencial o tratamento cuidado e diligente das irregularidades relevadas, resultado dos controlos de 1º e 2º nível do Sistema Nacional de Controlo.

2. Caracterização da Acção

2.1 FUNDAMENTO E ÂMBITO DA AUDITORIA

O Programa de Fiscalização para o ano de 2003, aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, na sua sessão de 19 de Dezembro de 2002, através da Resolução n.º 2/02 – PG, inclui a realização de uma auditoria ao Sistema de Controlo Interno dos Fundos Comunitários.

Esta auditoria enquadra-se nas Linhas de Orientação Estratégica (LOE), previamente definidas pelo Tribunal de Contas no seu Plano de Acção para o triénio 2002-2004¹, e visou acompanhar a execução do orçamento da RAM, ao longo do ano e em tempo real.

¹ Cfr. a Resolução n.º 1/01-PG, de 28 de Junho, que aprovou o Programa Trienal do Tribunal de Contas, incluindo o da SRMTC, para 2002/2004.



2.2 OBJECTIVOS DA ACÇÃO

Com o presente relatório, pretendeu-se acompanhar a execução do orçamento da RAM, sob a perspectiva dos fluxos financeiros com a União Europeia, nomeadamente no que concerne ao sistema de controlo interno estabelecido na Região para os fundos comunitários, no âmbito do POPRAM III, do Fundo de Coesão e das Iniciativas Comunitárias.

2.3 CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES

Não ocorreram quaisquer condicionantes ou limitações no decurso da auditoria.

2.4 GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

Os responsáveis prestaram toda a colaboração necessária ao bom desenvolvimento dos trabalhos.

2.5 METODOLOGIA

A metodologia seguida na realização da presente acção de auditoria englobou três fases distintas (planeamento, execução e análise e consolidação de informação), tendo-se seguido, para o seu desenvolvimento, os métodos e procedimentos presentes no *Manual de Auditoria e de Procedimentos*².

2.5.1 Fase de Planeamento

Esta fase baseou-se nos seguintes aspectos:

- ◇ Recolha e análise da informação e de outros conteúdos informativos sobre o QCA III, o POPRAM III, o Fundo de Coesão e o Sistema Nacional de Controlo, disponíveis na SRMTC;
- ◇ Consulta do dossier permanente das entidades envolvidas (IFC e IRF);
- ◇ Elaboração de questionários;
- ◇ Estudo e análise da legislação pertinente.

2.5.2 Fase de Execução

Relativamente a esta fase, procedeu-se às seguintes acções:

- ◇ Reunião com os responsáveis do ICF, que visou a apresentação da equipa e informar o serviço sobre o âmbito e o objectivo da auditoria;

² Aprovado por deliberação do Plenário da 2ª Secção do Tribunal de Contas, de 28 de Janeiro de 1999, e adoptado pela SRMTC através do Despacho Regulamentar n.º 1/01-JC/SRMTC, de 15 de Novembro de 2001.

- ◇ Com base nos resultados obtidos no serviço, foi elaborado e apresentado o Programa de Auditoria;
- ◇ Solicitação de elementos junto das demais entidades intervenientes, no sentido do levantamento dos dados necessários à realização da presente acção;
- ◇ Verificação e análise dos documentos de suporte.

2.5.3 Análise e Consolidação de Informação

No que concerne nesta fase, atendeu-se aos seguintes aspectos:

- ◇ Análise dos dados relativos à execução do plano de controlo, verificando o grau de realização física e de cobertura financeira;
- ◇ Consolidação da informação recolhida;
- ◇ Articulação da informação recolhida, com recurso a diversas fontes;
- ◇ Tratamento da informação com vista à elaboração do relato de auditoria.

2.6 AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

Para efeitos do exercício do contraditório, nos termos do art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, procedeu-se à audição do Presidente do IFC³, que concordou genericamente com as análises e as observações efectuadas sobre a matéria constante deste relatório de auditoria, tendo os aspectos significativos sido incorporados no presente texto.

3. Fundos Comunitários na RAM

O Conselho da União Europeia adoptou o Regulamento (CE) n.º 1447/2001, de 28 de Junho, que altera o Regulamento (CE) n.º 1260/1999, de 21 de Junho, o qual estabelece disposições gerais sobre os Fundos Estruturais. No âmbito da acção desenvolvida pela Comunidade, aqueles fundos constituem-se como um contributo quer para o financiamento de iniciativas comunitárias quer para o apoio a acções inovadoras. A aplicação dos Fundos Estruturais concorre, pois, para a realização dos três objectivos prioritários seguintes:

- Objectivo n.º 1 – Promoção do desenvolvimento e do ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas (para o qual contribuem o FEDER, FSE, FEOGA e IFOP);
- Objectivo n.º 2 – Apoio à reconversão económica e social das zonas com dificuldades estruturais (para o qual contribuem o FEDER e o FSE);

³ Ofício n.º 1612, de 1 de Outubro de 2003, tendo as alegações sido remetidas através do ofício n.º 2791, de 23 de Outubro de 2003.



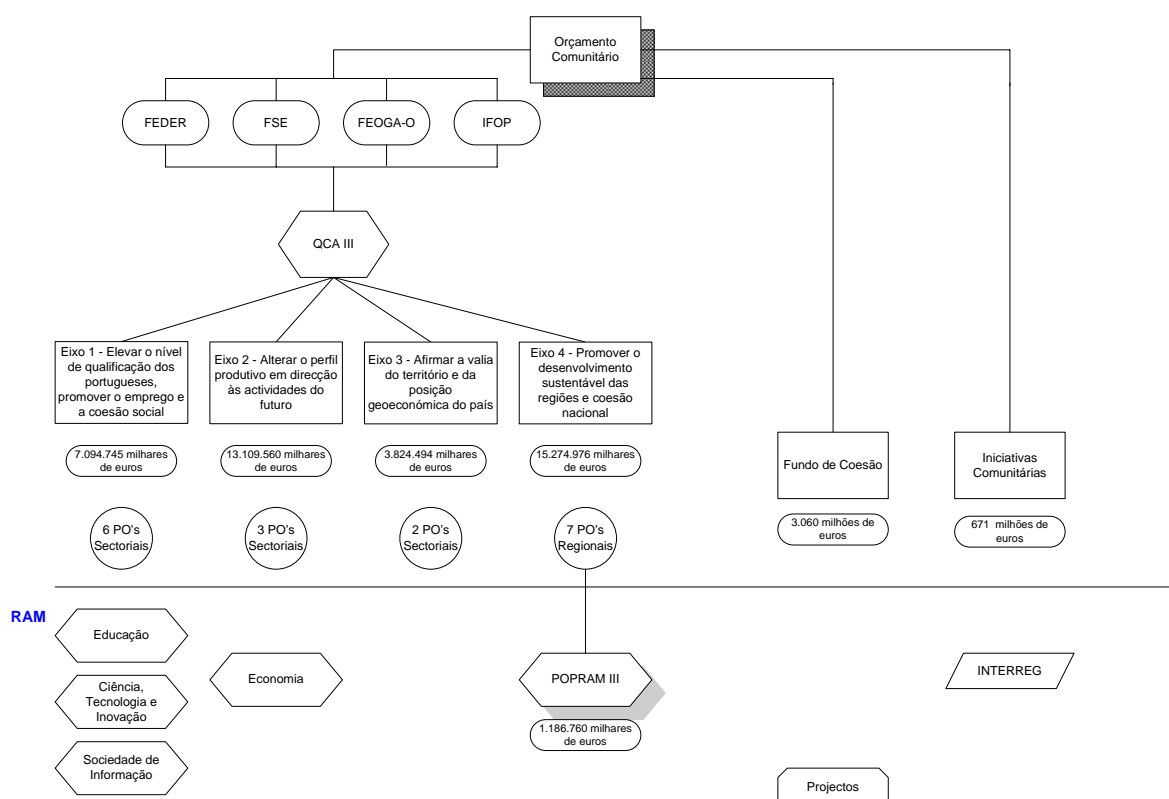
- Objectivo n.º 3 – Apoio à adaptação e modernização das políticas e sistemas de educação, de formação e de emprego (para o qual contribui o FSE);

De acordo com o estatuído no art.º 8.º do citado regulamento, as acções comunitárias são concebidas como complemento ou como um contributo das acções nacionais correspondentes, estabelecendo-se uma relação de parceria entre a Comissão e o Estado-Membro.

No referido diploma é, ainda, realçada a necessidade de melhorar a eficiência do acompanhamento, sendo esta uma condição indispensável à eficácia da acção dos Fundos Estruturais. É neste enquadramento que, para cada intervenção, foi designada uma autoridade de gestão única, com responsabilidades definidas, que avalia, periodicamente, a sua actuação através de indicadores e de relatórios anuais de execução, que reflectem, com fiabilidade, a evolução das intervenções e a qualidade da programação.

3.1 QCA III

O QCA III⁴ constitui a matriz plurianual de aplicação dos fundos comunitários destinados à promoção do princípio da coesão económica e social, abrangendo os programas propostos por Portugal no Plano Nacional de Desenvolvimento Económico-Social (PNDES) e no Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) para o período de 2000 a 2006, no montante global de 42.199.703 milhares de euros (8.460 milhões de contos). O esquema seguinte permite conhecer a estrutura que Portugal adoptou para aplicar os montantes postos à disposição pela Comunidade no âmbito dos Fundos Estruturais, assim como as verbas oriundas do Fundo de Coesão e das Iniciativas Comunitárias:



⁴ Ver Anexo I.

3.1.1 POPRAM III

O POPRAM III, aprovado pela Decisão da Comissão n.º C (2000) 1776, de 28 de Julho, conta com a beneficiação das contribuições dos quatro Fundos Estruturais, FEDER, FEOGA-O, FSE e IFOP, é aplicável ao período decorrente entre 2000 e 2006, e constitui o instrumento fundamental de intervenção operacional em curso na RAM, em articulação com o QCA III, uma vez que estabelece um quadro integrador de medidas e acções dos mais variados domínios e sectores. Foi objecto de aprovação pelo Conselho do Governo Regional, em 25 de Novembro de 1999.

O POPRAM III enquadra-se no Eixo 4 do QCA III, que prevê a promoção do desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional, apresentando como objectivos fundamentais:

- “Reforçar a competitividade e o posicionamento geoestratégico da economia madeirense”;
- “Promover o emprego e a empregabilidade do potencial humano”;
- “Assegurar a melhoria da qualidade de vida e preservar os valores ambientais”.

Com vista à prossecução dos propósitos supra referidos, no âmbito do POPRAM III, foram programadas actuações, organizadas por medidas e enquadráveis nos dois eixos prioritários:

Eixo Prioritário 1 – Desenvolvimento de uma Plataforma de Excelência Euro-Atlântica⁵

Eixo Prioritário 2 – Consolidação da Base Económica e Social da Região⁶

A par destes dois eixos prioritários, foi criada uma Linha de Assistência Técnica, que tem por objecto garantir a implementação do Programa, compreendendo a gestão, o acompanhamento, a avaliação e o controlo, e integra quatro medidas, uma por cada componente FEDER, FSE, FEOGA-O e IFOP.

A programação financeira aprovada para o POPRAM III, inclusa na Decisão da Comissão n.º C (2000) 1776, de 28 de Julho, para o período de 2000 a 2006, ascende a 1.186,760 milhões de euros, distribuídos do seguinte modo:

Quadro 1 - Programação financeira do POPRAM III

POPRAM III	€	\$	
FEDER	504.075.000,00	101.057.964.150,00	71,5%
FSE	100.821.000,00	20.212.795.722,00	14,3%
FEOGA	79.853.000,00	16.009.089.146,00	11,3%
IFOP	19.962.000,00	4.002.021.684,00	2,8%
Apoio Comunitário	704.711.000,00	141.281.870.702,00	59,4%
Sector público	381.978.000,00	76.579.713.396,00	32,2%
Sector privado	100.071.000,00	20.062.434.222,00	8,4%
TOTAL	1.186.760.000,00	237.924.018.320,00	100,0%

Fonte: Decisão da Comissão n.º C (2000) 1776, de 28 de Julho.

⁵ Das cinco medidas que compõem o Eixo 1, apenas a 1.5 é financiada pelo FSE, sendo as restantes, da 1.1 à 1.4, comparticipadas pelo FEDER.

⁶ No Eixo 2, as medidas 2.3 a 2.6 são apoiadas pelo FEDER, a 2.1. pelo FEOGA-O e a 2.2 pelo IFOP.



3.1.2 Programas Operacionais

Para além do POPRAM III, as entidades sedeadas na RAM podem beneficiar dos fundos comunitários oriundos de outros Programas Operacionais, estes de âmbito nacional, designadamente o:

- ✚ PO Educação,
- ✚ PO Ciência, Tecnologia e Inovação,
- ✚ PO Sociedade de Informação e o
- ✚ PO Economia.

No âmbito particular destes PO's, o envelope financeiro destinado à RAM ronda os 447.499 milhares de euros (90 milhões de contos), concentrados maioritariamente nas acções do POE.

Quadro 2 - Programação financeira dos Programas Operacionais para a RAM

(em milhares de euros)

PO's	Valor
Eixo 1	
PO Educação (PRODEP)	11.902
PO Ciência, Tecnologia e Inovação (POCTI)	10.421
PO Sociedade de Informação (POSI)	23.627
Eixo 2	
PO Economia (actual PRIME)	401.549
TOTAL	447.499

Relativamente ao PRODEP III (Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal), a execução financeira relativa aos projectos titulados por entidades sedeadas na RAM, no ano de 2002, ascendeu a €1.618.719,65.

Quadro 3 - Execução do PRODEP III a 31 de Dezembro de 2002

(em euros)

Fundo	Despesa Aprovada	Despesa Executada	Pagamentos Efectuados
FEDER	1.545.425,60	1.377.430,40	1.002.267,62
FSE	2.370.808,85	748.704,30	616.452,03
TOTAL	3.916.234,45	2.126.134,70	1.618.719,65

No que concerne aos 59 projectos aprovados no âmbito do POCTI e desenvolvidos na RAM, a sua execução financeira a 31 de Dezembro de 2002, elevou-se a €672.185,52.

Quadro 4 - Execução financeira do POCTI a 31 de Dezembro de 2002

(em euros)

Aprovações					Pagamentos				
Fundo	Custo Total	Invest. Elegível	FEDER	Financ. Privado	Custo Total	Despesa pública Total	FEDER	Recursos Públicos Nacionais	Financ. Privado
FEDER	1.287.454,31	1.243.660,31	712.187,11	43.794,00	672.185,52	672.185,52	444.785,21	227.400,31	0

Ao abrigo do Programa Operacional de Economia, foi transferido para os projectos com execução na RAM, reportado a 31 de Dezembro de 2002, o montante de €1.588.592,62.

As verbas transferidas para a RAM, no período de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2002, no âmbito do POSI, ascenderam a €67.495,77, distribuídas pelas Câmaras Municipais da Ponta do Sol, do Porto Moniz e do Funchal, assim como pela CAMFOR.

3.2 FUNDO DE COESÃO

O Regulamento (CE) n.º 1264/1999, do Conselho, de 16 de Agosto, que alterou o quadro legal comunitário do Fundo de Coesão (FC) para o período 2000-2006, veio possibilitar o aumento significativo das competências e responsabilidades dos Estados-membros, a exigência de maior coordenação entre os demais instrumentos comunitários, designadamente, com o FEDER, e a introdução de maiores condicionantes ao pagamento de despesas.

Assim, por força do art.º 12.º, n.º 1, do citado Regulamento, os Estados-membros passam a ser os primeiros responsáveis pelo controlo financeiro dos projectos, competindo-lhes, de acordo com o princípio da boa gestão financeira, verificar se as acções co-financiadas foram efectuadas correctamente, assim como prevenir e detectar irregularidades e recuperar os fundos perdidos, nos casos em que tenham ocorrido.

Nos termos do art.º 3.º do DL n.º 191/2000, de 16 de Agosto, a gestão do FC é assegurada, a nível nacional, pela Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR), e, a nível sectorial, “*pelas entidades designadas pelos membros do Governo correspondentes*”, sendo que, no caso das Regiões Autónomas, e especificamente da RAM, em harmonia com o n.º 2 do supra referido artigo, a designação da entidade responsável pela “*gestão das intervenções localizadas na Região, independentemente do sector a que respeitem*”, compete ao respectivo Governo Regional.

O art.º 19.º prevê que o controlo do Fundo de Coesão seja integrado no Sistema Nacional de Controlo (SNC), desenvolvendo-se forma articulada entre três níveis de controlo.

Assim, nos termos do n.º 2 do art.º 19.º, o controlo de alto nível é assegurado pela IGF e, por outro lado, o n.º 4 do mesmo artigo prevê que o controlo de 2º nível seja assegurado pela DGDR, “*em articulação com as inspecções-gerais ou outros organismos integrados nos departamentos governamentais com competências atinentes aos sectores envolvidos nas intervenções, expressamente designados para o efeito pelos membros do Governo correspondente*”⁷.

É, pois, neste enquadramento legal que o DL n.º 17/2002, de 29 de Janeiro, que estabelece as disposições sobre o funcionamento do controlo do FC, enquanto parte integrante do Sistema Nacional de Controlo do QCA III, em consonância com a estrutura orgânica aprovada pelo referido DL n.º 191/2000, estatui no seu art.º 8º que, nas Regiões Autónomas, o controlo de 1º nível é desenvolvido sob responsabilidade dos órgãos de gestão do FC, em articulação com outros organismos a designar por deliberação do Governo Regional, garantindo, também, o princípio da segregação de funções.

Deste modo, a RAM, através da Resolução do Conselho de Governo n.º 1371/2001, de 27 de Setembro, designou o IFC, tutelado pela SRPF, como entidade com competência para exercer o controlo de 1º nível e assegurar a gestão das intervenções do FC na RAM, bem como determinou que o controlo de 2º nível seja assegurado pela IRF, também da SRPF, em articulação com a DGDR.

⁷ A este propósito, o DL n.º 17/2002, de 29 de Janeiro, que regulamenta o funcionamento do controlo do FC de acordo com o previsto no n.º 1 do art.º 19.º do DL n.º 191/2000, estipulou que a articulação a estabelecer entre os organismos de controlo de 2.º nível e as inspecções regionais, se efectua mediante a celebração de protocolos.



As transferências da UE, a título do FC II⁸, previstas para a RAM, para o período 2000-06, estão especialmente orientadas para a execução de três projectos estruturantes, dois no domínio do ambiente, denominados “*Infra-estruturas para a Gestão Optimizada da Água na RAM - 1.ª fase*” e “*Unidade de valorização de resíduos sólidos da Ilha da Madeira – 2.ª Fase*”⁹, que permitirão a conclusão dos trabalhos iniciados no anterior período de programação, integrado no FC I, e um no domínio dos transportes, relativo às infra-estruturas portuárias da RAM¹⁰.

3.3 INICIATIVAS COMUNITÁRIAS

As Iniciativas Comunitárias, de acordo com o n.º 1 do art.º 20.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, de 21 de Junho, abrangem os seguintes domínios:

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

A Gestão Regional do INTERREG III - Madeira desempenha funções de controlo e gestão no âmbito do Programa INTERREG III B - Espaço Açores-Madeira-Canárias

São organismos responsáveis pela gestão deste programa a Comunidade Autónoma de Canárias, Viceconsejería de Economía y Comercio de la Consejería de Economía, Hacienda y Comercio (Gran Canaria), como Autoridade de Gestão, e o Governo Regional da Madeira, Gestão Regional do INTERREG III, como Autoridade de Pagamento.

Cada uma das regiões envolvidas tem um interlocutor regional que, no caso da RAM, é o Governo Regional da Madeira, através da Gestão Regional do INTERREG III.

No âmbito deste programa foram aprovados 89 projectos, dos quais 72 têm participação da RAM, 16 como chefes de fila e 56 como parceiros, perfazendo um total de contribuição FEDER - Madeira no valor de €15.481.198,00.

Em relação ao valor das verbas transferidas para a RAM, reportadas a Dezembro de 2002, foi efectuada pela CE a transferência relativa ao pagamento por conta no valor de €10.158.651.

⁸ Engloba projectos aprovados a partir de 1 de Janeiro de 2000 (o primeiro período de programação do Fundo decorreu de 1993 a 1999 – FC I).

⁹ Cujas entidades executoras são, respectivamente, a IGA, S.A. (39.663 milhares de euros) e a Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais (68.032 milhares de euros).

¹⁰ Cujas candidaturas não foi ainda aprovada.

3.4 SISTEMA NACIONAL DE CONTROLO (SNC)

O controlo é um dos aspectos mais significativos no âmbito do QCA III. Os seus objectivos, relativamente à execução das intervenções operacionais, estão definidos no art.º 41.º do DL n.º 54-A/2000, de 7 de Abril, e com ele pretende-se:

- ✚ Verificar se os projectos ou acções financiados foram empreendidos de forma correcta;
- ✚ Prevenir e combater as irregularidades;
- ✚ Recuperar os fundos perdidos na sequência de abuso ou negligência.

O art.º 42.º do DL n.º 54-A/2000, de 7 de Abril, institui o sistema nacional de controlo do QCA III, constituído por órgãos que exercerão de forma articulada os controlos a três níveis, correspondendo o 1º nível a uma forma de controlo interno, o 2º nível a uma forma de controlo externo e o alto nível à coordenação global do sistema de controlo.

O DL n.º 168/2001, de 25 de Maio, regula o funcionamento do SNC do QCA III e das intervenções estruturais de iniciativa comunitária e o seu funcionamento subordina-se aos princípios da “coordenação global, pela Inspeção-Geral de Finanças, da execução do controlo”, da “articulação entre entidades com competências nos diversos níveis de controlo do SNC, garantindo a eficiência e a eficácia (...)” da “garantia da boa gestão financeira na utilização do fundos estruturais (...)”.

O esquema seguinte sintetiza a estrutura apresentada pelo Sistema Nacional de Controlo, no contexto do QCA III:

Sistema Nacional de Controlo no âmbito do QCA III

Níveis de Controlo	Entidades	Âmbito
Controlo financeiro de alto nível	Inspeção Geral de Finanças (IGF)	Avaliação do sistema de gestão e de controlo existentes aos diferentes níveis das intervenções operacionais, da gestão, acompanhamento e avaliação global e da estrutura orgânica das IO
Controlo financeiro de 2º nível	DGDR (FEDER) IGFSE (FSE) IGA (FEOGA-O e IFOP)	Análise e avaliação do sistema de controlo de 1º nível, para testar a sua eficiência, o controlo das decisões tomadas pelos órgãos de gestão das intervenções operacionais e sobre os beneficiários finais
Controlo financeiro de 1º nível	Órgãos de gestão das intervenções operacionais e outros organismos	Fiscalização das candidaturas e dos projectos nas suas componentes material, financeira, contabilística, factual e técnico-pedagógica

O controlo de 2º nível caracteriza-se por ter um papel coordenador, assegurando a articulação entre o controlo de alto nível e o de 1º nível, sendo realizado por uma unidade de controlo específica para cada um dos Fundos Estruturais, revestindo ainda a possibilidade de se firmar em protocolos com outras entidades que desempenharão essas funções.



A Portaria n.º 684/2001, de 5 de Julho, em resposta ao previsto no n.º 1 do art.º 7.º do DL n.º 168/2001, de 25 de Maio, veio estabelecer as modalidades de articulação entre os diferentes níveis de controlo do SNC e os moldes em que os mesmos serão estabelecidos, designadamente em termos do respectivo planeamento anual, do acompanhamento da sua execução e do relatório anual de síntese, o qual deverá conter, entre outros elementos, “*as conclusões dos controlos efectuados e conter a identificação e quantificação das amostras, as correcções financeiras e a frequência das deficiências relevantes verificadas (...) e a avaliação do seu impacte financeiro nas intervenções operacionais*”¹¹, bem como definir as condições de fornecimento e de acesso à informação relevante para o controlo.

4. Sistema de Controlo Interno dos Fundos Comunitários na RAM - POPRAM III

De acordo com o art.º 11.º do DL n.º 168/2001, de 25 de Maio, o controlo de 1º nível dos Fundos Estruturais na RAM é da responsabilidade do órgão de gestão da intervenção operacional, designado para o efeito pelo Governo Regional, sendo o controlo de 2º nível exercido pela respectiva Inspeção Regional.

Nesse âmbito, a Portaria n.º 684/2001, de 5 de Julho, definiu, no art.º 3.º, que os organismos de controlo de 1º e de 2º níveis regionais são constituídos, respectivamente, pelo Gestor do POPRAM (o qual, simultaneamente, constitui a Autoridade de Gestão, cujo suporte técnico, administrativo e financeiro é dado, desde 1 de Outubro de 2001¹², pelo IFC) e pela IRF.

4.1 CONTROLO DE 1º NÍVEL

O controlo de 1º nível caracteriza-se, essencialmente, por ser assegurado pelo gestor da IO, e por ser executado por uma estrutura segregada. O seu âmbito de incidência é concomitante e/ou à posteriori na fase das candidaturas, dos projectos ou das acções co-financiadas.

Observa o DLR n.º 20/2001/M, de 2 de Agosto, que criou o IFC, que a utilização plena e adequada dos apoios a auferir no âmbito do QCA III concorre para o objectivo de auto-sustentabilidade do processo de desenvolvimento regional, e, neste contexto, é entendida como imprescindível a criação de um organismo único que desempenhe as funções de gestão, acompanhamento, avaliação e controlo da execução do POPRAM III, bem como a coordenação global da intervenção dos fundos de finalidade estrutural na Região, permitindo, deste modo, a obtenção de sinergias e de economias na aplicação dos fundos comunitários.

¹¹ Cfr. o n.º 2 do art.º 6.º da citada Portaria.

¹² Data a partir da qual passou a funcionar o Conselho Directivo, órgão executivo do IFC, estabelecido no art.º 5.º do DLR n.º 20/2001/M, de 2 de Agosto. Até então, todas as competências atribuídas na área dos fundos comunitários eram exercidas pelos Serviços da Direcção Regional do Planeamento, entretanto extinta na sequência da alteração orgânica operada na Secretaria Regional do Plano e Finanças pelo DRR n.º 1-A/2001/M, de 13 de Março, a qual previa a criação de um Instituto para executar essa missão.

4.1.1 Instituto de Gestão dos Fundos Comunitários

O IFC foi criado na orgânica da SRPF, e tem por objectivo¹³ a coordenação global da intervenção dos fundos de finalidade estrutural na Região, bem como a gestão, o acompanhamento, a avaliação e o controlo da execução das intervenções de âmbito regional co-financiadas pelo FEDER e pelo FC.

São órgãos do IFC, o conselho directivo, composto pelo presidente e dois vogais, nomeados pelo Conselho de Governo, sob proposta do secretário regional da tutela, e o fiscal único.

O controlo e a avaliação da intervenção dos fundos comunitários na RAM, na esfera de competências do IFC, são assegurados pela Direcção de Serviços de Controlo e Avaliação (DSCA). A criação desta direcção, funcionalmente independente, teve por objectivo garantir o respeito pela segregação de funções, relativamente às restantes tarefas associadas à gestão da respectiva intervenção, bem como aos pagamentos processados neste âmbito, conforme previsto no n.º 6 do art.º 42.º do DL n.º 54-A/2000, de 7 de Abril, e no n.º 2 do art.º 5.º do DL n.º 168/2001, de 25 de Maio.

São competências daquela direcção¹⁴, entre outras, a concepção e a divulgação, conjuntamente com outras entidades nacionais e comunitárias, da metodologia de avaliação dos programas de investimento, a implementação do sistema de controlo e a fiscalização do seu funcionamento.

Na dependência daquela Direcção funciona a Divisão de Controlo (DC), à qual compete, designadamente, organizar, implementar e garantir o funcionamento do sistema de controlo integrado no SNC do QCA e assegurar a aplicação de medidas de controlo interno compatíveis com os princípios da boa gestão financeira, assim como verificar a eficácia dos procedimentos dos órgãos de gestão das IO's regionais co-financiadas e efectuar recomendações e propostas de correcções que se afigurem pertinentes.

Estão afectos à Divisão de Controlo apenas 3 elementos técnicos com formação na área financeira, e uma chefia, o que revela um número de recursos humanos manifestamente insuficiente face às competências que lhe estão atribuídas, como também face às exigências de articulação com o controlo de 2º nível.

4.1.2 Plano Anual de Controlo

Compete ainda à Divisão de Controlo a planificação das actividades anuais de controlo de 1º nível, em articulação com outras entidades competentes de âmbito comunitário, nacional e regional.

Todavia, as linhas gerais do plano das actividades de controlo, são definidas pela IGF e pelas entidades responsáveis pela coordenação de controlo de 2º nível, durante o mês de Junho do ano anterior àquele ao qual o plano diz respeito, tendo por base as informações que aquele instituto disponibiliza.

O planeamento é programado com as entidades responsáveis pela coordenação de controlo de 2º nível, na primeira quinzena de Setembro daquele ano, dando, assim, cumprimento ao art.º 7.º da Portaria n.º 684/2001, de 5 de Julho.

O esquema seguinte pretende elucidar sobre o circuito de planeamento e elaboração do Plano Anual de Controlo:

¹³ Conforme estatuído no art.º 3.º do DLR n.º 20/2001/M.

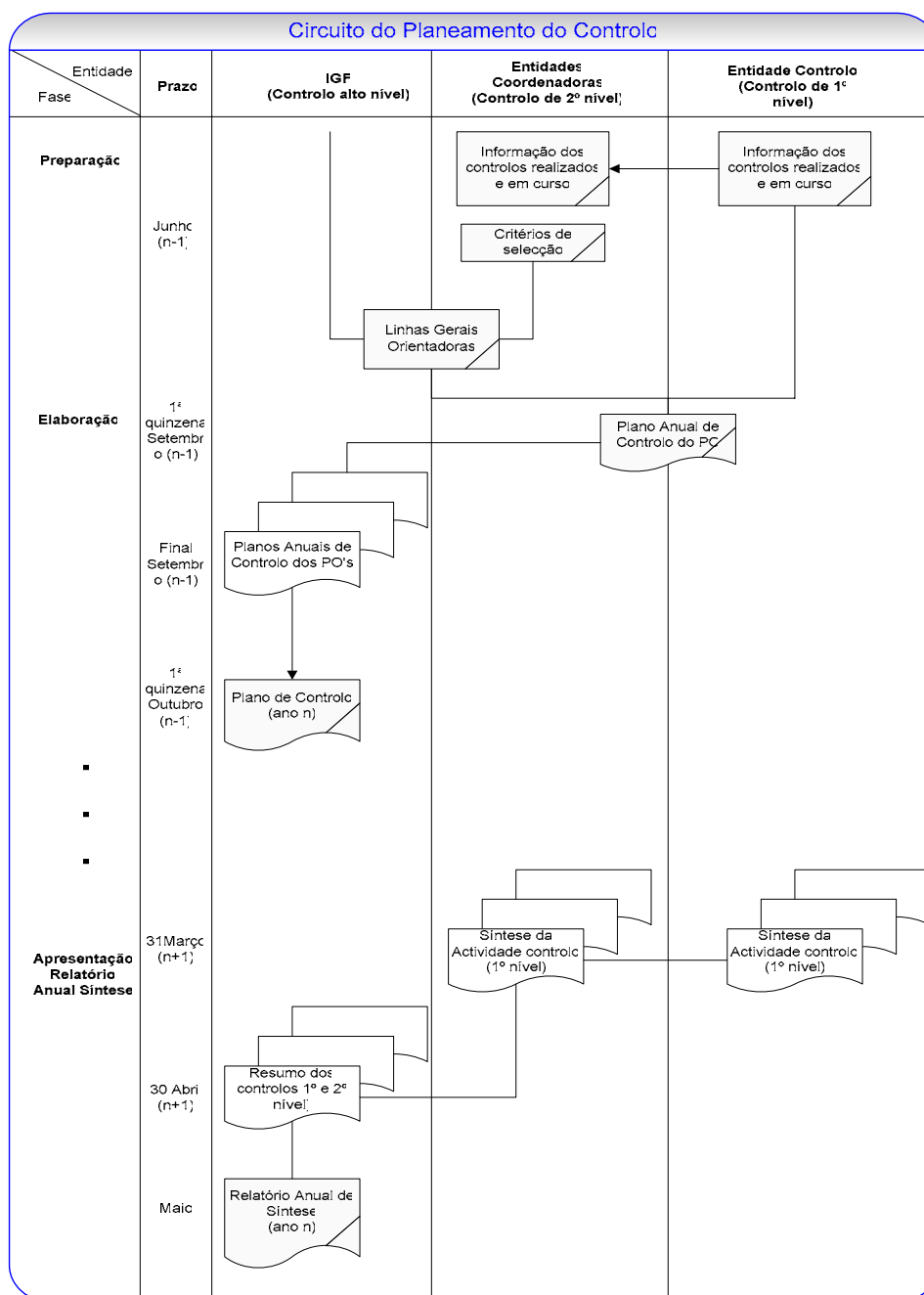
¹⁴ Cfr. os estatutos do IFC, aprovados pelo DRR n.º 29/2001/M, de 22 de Outubro.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

7



É na definição do plano anual de controlo que se procura garantir que a amostra seja representativa do universo, tal como estatui o art.º 3.º do DL n.º 168/2001, de 25 de Maio, e que os controlos se realizem ao longo da intervenção, de uma forma regular, com o objectivo de alcançar a meta dos 5% de despesa elegível aprovada controlada.

Assim, para a definição da amostra, são ainda ponderados os pressupostos de base, decorrentes da referida articulação entre a IGF e as entidades coordenadoras, constantes no anexo II.

No ano de 2002, e tendo por base a envolvente regulamentar em vigor, nomeadamente o estatuído no art.º 10.º do Regulamento (CE) n.º 438/2001 da Comissão, de 2 de Março, bem como os critérios de selecção de amostras para realização dos controlos, dos métodos e dos instrumentos de controlo,

definidos pela IGF em articulação com as entidades coordenadoras, em cumprimento do disposto no art.º 10.º da Portaria n.º 684/2001, de 5 de Julho, foram seleccionados projectos com vista à recuperação do esforço de controlo dos anos de 2000, 2001 e 2002.

Para a definição da amostra concorreram, exclusivamente, as candidaturas aprovadas. Na selecção efectuada foi dada preferência a projectos activos, ou seja, aqueles que ainda não se encontram encerrados, ou que se encontravam, à data da programação, em fase de pagamento do saldo final.

Assim, os planos de controlo de 1º nível foram comunicados às entidades competentes, nas seguintes datas:

Quadro 5 - Comunicação da amostra seleccionada para controlo de 1º nível

Fundo	Plano de Recuperação Esforço Controlo 2000-2001 e 2002	Plano de Controlo 2003
FEDER	Recuperação de esforço de controlo de 2000/2001: <ul style="list-style-type: none"> Ofício n.º IFC085/1.01 de 26 de Março de 2002 – DGDR. Recuperação de esforço de controlo de 2002: <ul style="list-style-type: none"> Comunicação n.º 268/2002 de 25 de Setembro de 2002 – DGDR. 	Plano anual de controlo de 2003: <ul style="list-style-type: none"> Comunicação n.º 268/2002 de 25 de Setembro de 2002 – DGDR.
FSE	Plano anual de controlo de 2002: <ul style="list-style-type: none"> Ofício n.º 1812 de 28 de Agosto de 2001, posteriormente substituído por Telecópia n.º 256 de 17 de Dezembro de 2001 – IGFSE. 	Plano anual de controlo de 2003: <ul style="list-style-type: none"> Telecópia n.º 823 de 25 de Setembro de 2002 – IGFSE.
FEOGA-O IFOP	^(*) Plano Anual de Controlo de 2003 contempla o plano de recuperação do esforço de controlo do ano 2002.	Plano anual de controlo de 2003 ^(*) : <ul style="list-style-type: none"> Telecópia n.º 825 de 26 de Setembro de 2002 – IGA.

Pelo facto de o IFC ter sido criado a 2 de Agosto de 2001, e de a aprovação dos seus estatutos ter ocorrido a 22 de Outubro desse ano, bem como pelo facto de se ter verificado uma recepção tardia dos instrumentos de controlo a enviar pelas entidades de controlo de 2º nível, resultou a inexistência de uma planificação de controlos anuais que perdurou até ao ano de 2002, inclusive, com excepção do FSE, cujo plano anual de controlo foi remetido ao IGFSE em 28 de Agosto de 2001.

Os quadros abaixo, sintetizam os planos de recuperação de esforço de controlo para os anos 2000-2002 e o Plano de Controlo para o ano de 2003:

Quadro 6 - Recuperação de esforço de controlo 2000-2002

(em euros)

Fundo Estrutural	Acções de Controlo a Realizar		
	Entidade Controladora	Nº Projectos a controlar	Despesa Pública Elegível
FEDER	IFC	2	46.637.603
	KPMG	16	105.936.129
Total FEDER		18	152.537.732
FSE	IFC	29	7.466.941
FEOGA-O ^(*)			
IFOP ^(*)	-		
TOTAL		47	160.004.673

Fonte: IFC Acções com projectos aprovados até 31/07/2001.

^(*) O plano de recuperação do esforço de controlo do ano 2002 está incluído no Plano anual de Controlos de 2003.



Quadro 7 - Plano de controlo de 2003

(em euros)

Fundo Estrutural	Acções de Controlo a Realizar		
	Entidade Controladora	Nº Projectos a controlar	Despesa Pública Elegível
FEDER	IFC	30	78.912.312
FSE	IFC	9	3.808.180
FEOGA-O	IFC	19	11.770.614
IFOP	IFC	5	4.072.229
TOTAL		63	98.563.335

Fonte: IFC

O número total de acções planeadas de recuperação de esforço de controlo, referentes aos anos de 2000 a 2002, foi de 47, correspondentes a cerca de 160 milhões de euros de Despesa Pública Elegível. Destas, o IFC planeou desenvolver autonomamente 31 acções com uma despesa total elegível de cerca de 54,1 milhões de euros (33,8% do total de despesas elegíveis das acções de controlo a realizar), tendo sido as restantes acções desenvolvidas com recurso à contratação de entidades externas.

O Plano de Controlo para 2003 contempla 63 acções de controlo a realizar na íntegra pelo IFC, correspondendo a despesa pública elegível na ordem dos 98,6 milhões de euros, distribuída pelos quatro Fundos.

4.1.2.1 CONTRATAÇÃO EXTERNA

Com vista ao cumprimento desse plano de recuperação e dada a manifesta insuficiência de meios humanos, veio o IFC, nos termos das alíneas a), b) e c), do art.º 12.º do DL n.º 168/2001, de 25 de Maio, recorrer no final de 2002, por ajuste directo, a auditores externos. Neste sentido, foi desenvolvida uma consulta aos preços praticados, de entre as empresas constantes do painel de auditores disponibilizado pela DGDR para aquele efeito.

Decorrente do processo de contratação, foi celebrado, a 27 de Fevereiro de 2003, um contrato com a empresa de auditoria KPMG - Auditores, S.A. no valor de €44.070,00, o qual inclui IVA à taxa legal, correspondente à execução de um conjunto de 16 acções de controlo no âmbito do FEDER.

Todavia, a responsabilidade sobre o controlo efectuado não se confina à entidade externa, uma vez que todos os relatórios por ela apresentados ficam sujeitos à aprovação do IFC, conforme consta da cláusula décima terceira do supracitado contrato. Para tal, e ao abrigo da cláusula décima, o IFC deve proceder ao acompanhamento dos trabalhos em todas as fases do processo, podendo aceder livremente a quaisquer documentos considerados relevantes. Estas disposições, ainda que necessárias, acarretam óbvias exigências de recursos para o IFC.

O custo contratualmente previsto enquadra-se no orçamento privativo do IFC, para o ano de 2003, na rubrica 02 - Investimentos do Plano, 01 - Gestão do Programa Operacional Plurifundos POPRAM III - Gestão, Acompanhamento, Controlo e Avaliação, na rubrica de classificação económica 02.02.20 (Outros Trabalhos Especializados), uma vez que este resulta do cumprimento de competências que lhe estão confiadas, conforme se encontra previsto no art.º 19.º do DLR n.º 20/2001/M, de 20 de Agosto.

Não se verificaram pagamentos, pois não estão completos os pressupostos estabelecidos no contrato, ou seja, a aprovação dos projectos de relatório por parte do IFC.

4.1.2.2 SISTEMAS DE INFORMAÇÃO

À data de realização da auditoria encontravam-se implementados, mas em fase de validação de utilização e ajustamentos, dois sistemas de informação que visam dar cumprimento ao previsto no art.º 13.º da Portaria n.º 684/2001, de 5 de Julho, ou seja, a implementação dos Sistemas de Informação no âmbito do SNC.

O SIGIFE – Sistema de Informação de Gestão dos Instrumentos e Fundos Estruturais - é o sistema que agrega a informação direccionado, exclusivamente, para a área do controlo relacionado com os Fundos Estruturais FEDER, FSE, FEOGA-O, IFOP e Fundo de Coesão. Este sistema foi concebido pela entidade de controlo de alto nível, a IGF, a qual efectua a gestão do programa.

O papel do IFC, neste sistema, é o de efectuar a exportação dos dados para a entidade de controlo de 2º nível, no caso do FEDER, FEOGA-O, IFOP e FC.

O SIIFSE – Sistema Integrado de Informação do Fundo Social Europeu - reporta-se apenas ao FSE e é um sistema mais vasto, pois pretende efectuar uma gestão mais alargada de toda a informação relacionada com o FSE, nomeadamente a componente pedagógica, e integra uma parte relacionada com o controlo. Este sistema funciona junto do IGFSE e o carregamento de dados é efectuado directamente pelo IFC, cabendo ao IGFSE a integração e o carregamento da informação no SIGIFE.

Os sistemas de informação têm-se deparado com algumas dificuldades de implementação, sentidas aquando da introdução dos dados pelo controlo de 1º nível, sendo ainda necessário adaptá-los às situações concretas.

Numa fase anterior à implementação dos sistemas informáticos, o acompanhamento trimestral do controlo era transmitido às entidades de controlo de 2º nível, em suporte papel, em ficha própria, transmitindo-se estas as irregularidades à IGF que, em sede de reunião do Sistema Nacional de Controlo, efectua a filtragem das irregularidades, para posterior comunicação à Comissão Europeia.

4.1.3 Controlos efectuados

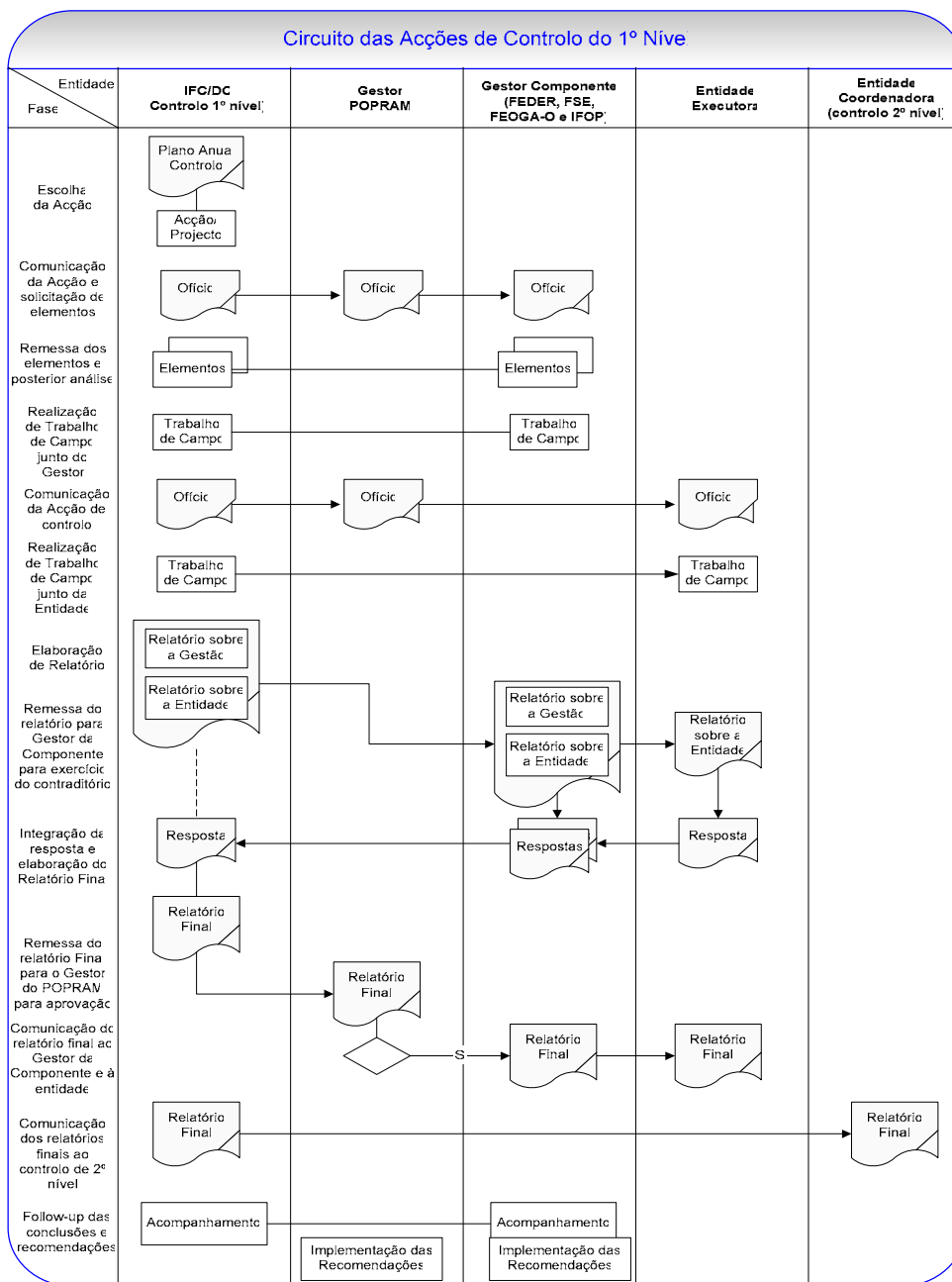
Na realização de cada acção de controlo, desencadeada com base no Plano Anual de Controlo e desenvolvida pelo IFC, segue-se a seguinte metodologia:



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

9



Até 9 de Julho de 2003, foram realizadas no total 40 acções de controlo de 1º nível, no campo de acção do POPRAM III, executadas pelas diversas entidades que participaram no controlo, correspondendo a € 67.897.721,48 de despesa controlada.

Quadro 8 - Acções de controlo realizadas

(em euros)

Fundo Estrutural	Acções de Controlo Realizadas				
	Entidade Controladora	Nº Projectos controlados	Despesa Total Executada ^(a)	Despesa Controlada	% Despesas Controlada
FEDER	IFC	2		24.240.707	10,8
	KPMG	16		41.288.917	18,4
<i>Total FEDER</i>		<i>18</i>	<i>225.004.855</i>	<i>65.529.624</i>	<i>29,1</i>
<i>FSE</i>	<i>IFC</i>	<i>7^(*)</i>	<i>53.979.892</i>	<i>639.590</i>	<i>1,2</i>
FEOGA-O	IFC	1		840.461	7,1
	IFADAP	10		149.330	1,3
<i>Total FEOGA-O</i>		<i>11</i>	<i>11.840.412</i>	<i>989.791</i>	<i>8,4</i>
<i>IFOP</i>	<i>IFC</i>	<i>4</i>	<i>2.973.534</i>	<i>738.716</i>	<i>24,8</i>
TOTAL		39	293.798.693	67.897.721	23,1

Fonte: IFC – “POPRAM III – Controlo 1º Nível, Despesa controlada por fundo estrutural” a 9 de Julho de 2003.

^(a) – Execução acumulada do POPRAM III a 31 de Dezembro de 2002.

^(*) – Duas acções de controlo ao FSE estão incluídas no plano de controlos de 2003.

Das 40 acções de controlo de 1º nível efectuadas, 65% foram realizadas por entidade que não o IFC, em termos de montantes, as acções realizadas pelo IFC cobriram 39% da despesa controlada.

Pelo quadro acima, e considerando o número de acções planeadas (exposto no Quadro 6 “*Recuperação de esforço de controlo 2000-2002*”), pode aferir-se que não ocorreram desvios relativamente ao número total das acções de controlo previstas, no que concerne a projectos co-financiados pelo FEDER.

As duas acções de controlo realizadas autonomamente pelo IFC, no último trimestre do ano 2002, correspondem a um projecto de estudos económicos, e a um projecto de Infra-estruturas rodoviárias, com incidência nas Medidas 2.3 e 2.4, respectivamente. O montante total de despesa controlada pelo IFC foi de, aproximadamente, 24.241 mil euros. Não foi ainda concluído o relatório final de nenhuma daquelas acções de controlo planeadas.

Já relativamente ao FSE, e até ao ano de 2002, foram executadas 4 acções de controlo (correspondentes a 3 entidades), quando estavam programadas, para esse mesmo ano, 29 acções, representando 7.599 mil euros de despesa elegível. Foi efectivamente verificada despesa no montante de, aproximadamente, 539 mil euros. Para três daqueles projectos foi já elaborado o respectivo relatório final.

Apesar da responsabilidade do Gestor do POPRAM III, no âmbito do controlo de 1º nível, nomeadamente na planificação e na execução dos planos de controlo, verifica-se que das 19 acções relativas quer à recuperação do esforço de controlo, quer ao plano anual de 2003 para projectos no âmbito do FEOGA – O, apenas foi desenvolvida, autonomamente, 1 acção de controlo pelo IFC, tendo o IFADAP, através da sua Direcção de Inspecção (IFADAP-DINS) desenvolvido 10 acções, não previstas no plano anual de controlos do IFC, correspondentes a cerca de 149 mil euros de despesa verificada.

Não foi celebrado, entre o IFC e o IFADAP, qualquer protocolo para realização das referidas acções nem foi formalizado, sob outras formas, este relacionamento. O IFC entende que ainda não tem todos os dados necessários relativos às conclusões daquelas acções de controlo, por “*(...) o IFADAP nunca ter enviado os Relatos dos controlos realizados, sem os quais o Gestor do POPRAM III não os pode validar, adoptar eventuais medidas correctivas e remetê-los à IGA*”.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

7

O IFC dispõe apenas de informação respeitante ao n.º do projecto, ao investimento aprovado e comprovado, ao subsídio aprovado e processado e à sua situação, classificando-os de irregulares ou regulares. No entanto, não se identifica o conteúdo subjacente àquelas classificações, desconhecendo-se nomeadamente quais as irregularidades assim como a sua quantificação ou qualificação, ou se são passíveis de comunicação.

Os elementos são insatisfatórios, mormente no cumprimento, por parte do Gestor Regional, do envio de relatórios finais, 30 dias após a sua conclusão, às entidades de controlo de 2º nível. Alguns dos relatórios das acções de controlo já se encontram concluídos, no entanto o IFC desconhece as eventuais irregularidades assim como a sua materialidade.

Relativamente a projectos co-financiados pela CE, através do Fundo de Coesão, não foi planeado nem executado qualquer controlo de 1º nível, dada a insuficiência de recursos humanos do IFC. Por essa razão, o serviço pretende proceder à selecção de uma entidade externa, de entre o painel de auditores que a DGDR está a constituir. No âmbito do princípio do contraditório, refere ainda o IFC, que “(...) *para além de o diploma nacional que regula a articulação dos vários níveis de controlo no âmbito do Fundo de Coesão só ter sido publicado no início do corrente ano, as primeiras orientações da DGDR para planificação dos controlos surgiram em Agosto último.*”.

4.1.4 Gestão de Devedores e Comunicação de Irregularidades

Das irregularidades detectadas pelo IFC, através dos controlos de 1º nível efectuados no âmbito do POPRAM III, designadamente as situações detectadas e as diligências tomadas em face daquelas, verificou-se a existência, na componente FSE, de 5 acções, que, envolvendo despesa total, comunitária e nacional (do OSS), no valor de €296.115,22, se encontravam concluídas e foram objecto de relatório final. Foram propostas correcções financeiras ao Gestor Regional, no montante global de € 139.115,57, as quais corresponderam a 47% do total da despesa dos projectos e a 0,5% da despesa total controlada pelo IFC (€26.526.603,80), relativa ao período de 2000 a 2003.

Quadro 9 - Resultados dos projectos controlados

Fundo	N.º Projectos Controlados	Relatórios Concluídos				% Correcções Financeiras Propostas
		N.º Relatórios Concluídos	Despesa controlada	N.º Relat. c/ correcções financeiras propostas	Correcções Financeiras Propostas	
FEDER	18	-	-	-	-	-
FSE	7	5	296.115	5	139.116	47%
FEOGA-O	11	-	-	-	-	-
IFOP	4	-	-	-	-	-
TOTAL	40	5	296.115	5	139.116	47%

Fonte: IFC

Nota: Nenhum relatório final das acções de controlo desenvolvidas por entidades externas (Feder - 16; FEOGA-O - 10) se encontra disponível.

Quanto à taxa de aprovação de relatórios finais, verifica-se que esta ronda apenas os 12,5%.

No caso das acções de controlo efectuadas aos projectos “Assistentes de congressos” e “Formação inicial de formadores”, estas envolveram despesas sujeitas a correcções financeiras em 2001, nos montantes de, respectivamente, €62.323,46 e €59.289,52, em resultado de, designadamente, despesas não quitadas ou não imputáveis ao projecto, apresentadas fora do período de elegibilidade, ou de montante superior ao limite legal estabelecido, de descontos e anulações, de critérios de imputação dos custos, de duplicação de ajudas, ou da qualidade do respectivo suporte documental.

As acções deram origem a duas recomendações por parte do IFC, uma concernente à suspensão de pagamentos, no sentido de serem recuperados os montantes a devolver, e outra, referente à comunicação dos erros à Direcção-Geral dos Impostos, nos termos previstos nos art.ºs 188.º do Código do Processo Tributário e 124.º do Código do IRC.

Relativamente à auditoria interna ao projecto “*Assistentes de geriatria*”, o valor das despesas não elegíveis ascendeu a €15.603,27, não tendo os pagamentos sido suspensos. No entanto, o IFC fez uma recomendação no sentido de ser efectuada uma revisão sobre a decisão do saldo final do projecto, com vista à eventual recuperação dos montantes.

A Gestão de Devedores e Comunicação de Irregularidades começa a ter algum peso e importância, uma vez que, estando montado e operacional todo o Sistema Nacional de Controlo, os resultados dos controlos efectuados de 1º e 2º nível, começam a revelar irregularidades, as quais importa sanar.

No que concerne ao FEDER e ao Fundo de Coesão, o art.º 8.º do Regulamento (CE) n.º 438/2001, da Comissão, de 2 de Março, e no art.º 7.º do Regulamento (CE) n.º 1386/2002, da Comissão, de 29 de Julho, no que respeita à “Gestão de devedores”, e nos art.ºs 3.º e 5.º dos Regulamentos (CE) n.º 1681/94, de 11 de Julho, e n.º 1831/94, de 26 de Julho, no que respeita à “Comunicação de Irregularidades”, têm duas normas subjacentes:

- ✚ Norma n.º 1/2003 – DGDR/Controlo – Sistema para a Gestão e Controlo das Dívidas Decorrentes de Financiamentos Indevidamente Pagos pelo FEDER e pelo Fundo de Coesão no âmbito do Período de Programação 2000-2006 – Junho de 2003;
- ✚ Norma n.º 2/2003 – DGDR/Controlo – Comunicação de Irregularidades em Financiamentos Indevidamente Pagos pelo FEDER e pelo Fundo de Coesão no âmbito do Período de Programação 2000-2006 – Junho de 2003.

A Comissão, no caso específico do FEDER, procedeu à tipificação das irregularidades¹⁵, tendo adoptado um critério que tem por base uma concessão puramente estatística, ou seja, são comunicáveis as irregularidades cujos valores sejam superiores a €4.000.

Relativamente ao FEOGA – O e ao IFOP¹⁶, existem igualmente normas a adoptar, pelas entidades de controlo, ao nível da detecção, registo e acompanhamento de dívidas relativamente a financiamentos comunitários indevidamente pagos, no âmbito daqueles PO’s.

No que concerne ao FSE, existe um “*Manual das Restituições – Gestão de Devedores do IGFSE*”, cuja última versão data de 10 de Julho de 2003¹⁷.

Para efectuar o follow-up das recomendações, foi construído um mapa resumo, indicando-se as acções e o valor das correcções financeiras, sentindo, no entanto, a DC a necessidade de construir uma base de dados, uma vez que o volume de controlos tende a aumentar e as situações a acompanhar crescem.

¹⁵ Ver Anexo IV.

¹⁶ Ofício n.º 41.19/03, sem data, da IGA (Inspecção-Geral e Auditoria de Gestão), recebido pelo IFC a 19 de Maio de 2003.

¹⁷ A versão anterior era de 31.07.2002.



4.1.5 Descrição do Circuito de Controlo Interno

Face ao universo de acções de controlo realizadas pelo IFC, a selecção das acções que permitem a comprovação do circuito de controlo interno implementado para os fundos comunitários na RAM, teve por base os seguintes critérios:

- Consideração, na determinação da amostra, das acções de controlo realizadas apenas pelo IFC, não se atendendo, assim, às realizadas com recurso a auditores externos, uma vez que nenhuma dessas acções se encontrava concluída;
- Selecção de uma acção de controlo realizada a um projecto de cada Fundo Estrutural, procurando assegurar a representatividade da amostra face ao universo;
- De entre as acções de controlo efectuadas por fundos, seleccionou-se a que apresentava maior volume de despesa controlada;
- Face à inexistência de acções de controlo no âmbito de projectos do Fundo de Coesão, no ano de 2002 e 2003, este Fundo foi excluído da amostra, pelo que não se procedeu ao levantamento dos circuitos associados, tendo-se apenas analisado o controlo efectuado a este Fundo a nível regional.

Assim, e face aos critérios supra expressos, as acções de controlo seleccionadas abrangeram 97,6% da despesa controlada através das acções realizadas pelo IFC/DC e foram as seguintes:

Quadro 10 - Projectos seleccionados

(em euros)

Fundo Estrutural	Projecto	Despesa controlada	Entidade executora	Fase em que se encontra a acção de controlo
FEDER	Via Expresso Machico – Faial (2ª Fase)	24.146.406,22	SREST	Projecto de Relatório em elaboração
FSE	Plano Integrado de Formação	293.941,22	Notícias da Madeira, Lda	Projecto de Relatório em elaboração
FEOGA-O	Teleférico Misto para acesso às Fajãs do Cabo Girão	907.590,43	Associação Agricultores das Fajãs do Cabo Girão	Projecto de Relatório em elaboração
IFOP	Demolição	483.921,00	Manuel Actico Melim	Projecto de Relatório em elaboração
TOTAL		25.831.858,87		

Os projectos seleccionados seguiram o circuito das acções de controlo de 1º nível realizadas pelo IFC, nada havendo de relevante a relatar.

4.2 CONTROLO DE 2º NÍVEL

A articulação entre o controlo de 1º nível e o de 2º nível contempla essencialmente três matérias: o planeamento anual dos controlos¹⁸, o acompanhamento da execução do plano anual dos controlos e o relatório anual de síntese¹⁹, envolvendo, ainda, os critérios de selecção, métodos e instrumentos de controlo, a formação específica e o tratamento e comunicação de irregularidades.

¹⁸ Vide art.º 4.º e 7.º da Portaria n.º 684/2001, de 5 de Julho.

¹⁹ Vide art.º 6.º e 9.º da Portaria acima referida.

Como já referido, o controlo de 2º nível seria assegurado pela Inspeção Regional de Finanças, através da celebração de protocolos com as entidades coordenadoras.

Nos anos de 2002 e 2003, a IRF celebrou protocolos com os organismos nacionais, nos termos do n.º 3 e do n.º 4 do art.º 11.º do DL n.º 168/2001, de 25 de Maio, e do n.º 2 do art.º 8.º do DL n.º 17/2002, de 29 de Janeiro. Assim, a IRF não desencadeou quaisquer acções de controlo em 2002, uma vez que a sua realização dependia da formalização daqueles documentos.

Contudo, a Inspeção acompanhou a realização de acções que foram realizadas, no ano de 2002, por outras entidades comunitárias e nacionais, nomeadamente a DG REGIO e a IGF²⁰.

4.3 ACOMPANHAMENTO DO POPRAM III

Ao nível de cada Fundo Estrutural o Gestor da Componente promove a realização de acções de acompanhamento dos seus projectos, estando pois perante ao nível do auto controlo.

Nesta área, o IFC apenas dispõe de informações mais desenvolvidas relativas ao acompanhamento, para o FSE, uma vez que são enviadas mensalmente, pela Direcção Regional de Formação Profissional, relações das acções de acompanhamento realizadas pela estrutura do FSE, que o IFC sistematiza mediante a elaboração de uma listagem única, que permite conhecer, a todo o tempo, os controlos realizados relativos a cada entidade. As conclusões das acções de acompanhamento constituem um critério de amostragem para o desencadear de acções de controlo de 1º nível.

No caso do FSE, o IFC dispõe de informação que permite identificar os controlos à posteriori e os controlos concomitantes, realizados em 2003 pela EAT da Gestão do FSE, reportados à data de 14 de Julho de 2003.

Relativamente aos outros Fundos (FEDER, FEOGA-O e IFOP), não existe um procedimento normalizado.

O IFC solicitou elementos referentes a esta matéria, no dia 10 de Abril de 2003, ao Gestor da Componente IFOP (Direcção Regional de Pescas), tendo sido entregue uma relação com os acompanhamentos efectuados pela Direcção Regional de Pescas, procedendo esta, neste contexto, ao acompanhamento da realização física dos projectos e ao controlo concomitante, verificando, nomeadamente, o início das obras previstas e acompanhando a execução das mesmas²¹.

De igual modo, foram entregues ao IFC as relações de acções de acompanhamento do FEDER²², realizadas pelo IDE-RAM, cujas entidades executoras são públicas ou privadas. No que concerne ao SIPPE, o IDE-RAM remeteu ao IFC, no dia 10 de Abril de 2003, cópia do procedimento de acompanhamento, evidência do acompanhamento e a listagem dos projectos aprovados e pagos até Dezembro de 2002.

No âmbito do FEOGA-O, o sistema de acompanhamento tem procurado apoiar a gestão e o próprio controlo, através de visitas aos projectos aprovados, tendo sido entregue ao IFC uma relação dos

²⁰ Ver Anexo III.

²¹ Ofício fax n.º 15170, de 21 de Julho de 2003, da Direcção Regional de Pescas.

²² Relativamente ao FEDER, existe um Manual de Procedimentos para o Acompanhamento, com data de 17 de Março de 2003.



acompanhamentos realizados no âmbito da sub-acção 2.1.3.1 – Regadios e 2.1.3.2 – Caminhos Agrícolas e Rurais, referente ao FEOGA-O²³.

5. Controlo dos PO's e IC's de executores da RAM

Os Gestores dos Programas Operacionais (PO's) são os responsáveis pelas estruturas de controlo de 1º nível no âmbito do seu programa, sendo que, na RAM, o Gestor do POPRAM III é responsável pelo controlo dos fundos comunitários das componentes FEDER, FSE, FEOGA-O e IFOP, e do Fundo de Coesão, este último por força do disposto no DL n.º 17/2002, de 29 de Janeiro, e na Portaria n.º 37/2003, de 15 de Janeiro.

Deste modo, na RAM, o controlo de 1º nível, a efectuar aos fundos comunitários provenientes dos Programas Operacionais de incidência nacional, para entidades sedeadas na RAM, é da responsabilidade de estruturas de controlo integradas nos PO's, sucedendo o mesmo em relação às Iniciativas Comunitárias.

No que concerne ao PRODEP III²⁴, a estrutura segregada de controlo de 1º nível não procedeu ainda a qualquer acção de controlo a projecto ou a acções de formação tituladas por entidades sedeadas na RAM. O mesmo sucede em relação aos projectos respeitantes ao POCTI²⁵ e ao POSI²⁶.

A responsabilidade pela realização do controlo de 1º nível no âmbito do POE está cometida ao Gestor do Programa e a três organismos intervenientes na gestão - o IAPMEI, o ICEP e o IFT.

O controlo de 1º nível é assegurado, a nível do Gestor, pela unidade segregada de Fiscalização e controlo, da sua equipa de apoio técnico, com funções de controlo sobre projectos e acções co-financiadas e com funções de controlo sobre os procedimentos dos órgãos de gestão. A nível dos restantes organismos mencionados, o controlo limitado aos projectos e às acções co-financiadas é exercido pelas seguintes áreas segregadas: para o IAPMEI e o ICEP o Gabinete de Controlo e Fiscalização dos QCA's e para o IFT o Gabinete de Auditoria Interna.

Não foram ainda realizadas acções de controlo a projectos sedeados na RAM²⁷, estando, no entanto, a decorrer a adjudicação da execução de controlo de 1º nível subcontratada pelo Gestor, a realizar durante o segundo semestre de 2003, aos seguintes projectos:

Quadro 11 - Controlo de 1º nível no âmbito do PRIME

(em euros)

Projecto	Sistema de Incentivo	Pagamento Feder
90/00003 - Alberto Oculista, Lda	URBCOM	38.437,99
90/00032 - Bar Cais - José António Olim da Silva		30.296,73
90/00090 - M. M. Sousa, Lda		20.205,80

As entidades responsáveis pela realização do controlo de 1º nível no âmbito do INTERREG III B - Espaço Açores-Madeira-Canárias, nos termos do n.º 6 do art.º 42.º do DL n.º 54-A/2000, e do n.º 2 do

²³ Ofício n.º 15242, de 21 de Julho de 2003, da Direcção Regional de Agricultura.

²⁴ Ofício n.º 11440, de 23 de Julho de 2003.

²⁵ Ofício n.º 958, de 28 de Julho de 2003.

²⁶ Ofício n.º C1801/03, de 10 de Setembro de 2003.

²⁷ Ofício n.º 5271, de 4 de Agosto de 2003, do Gabinete de Gestão do PRIME.

art.º 5.º do DL n.º 168/2001, são as Autoridades de Gestão e os Interlocutores Regionais dos Açores, Madeira e Canárias.

No que concerne a acções de controlo realizadas a projectos sedeados na Região, ainda não foram realizadas, uma vez que os projectos não têm execução, embora se encontrem em fase de contratualização com a Autoridade de Gestão.

6. Relatórios de execução do POPRAM III

6.1 EXECUÇÃO FINANCEIRA

A elaboração, bem como a coordenação global do relatório de execução é da responsabilidade da Autoridade de Gestão do Programa, tal como estatui o n.º 1 do art.º 37.º do Regulamento (CE) 1260/1999, de 21 de Junho, posteriormente alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1447/2001, de 28 de Junho. Depois de obtida a aprovação do comité de acompanhamento, deve o IFC apresentar o relatório à Comissão, no prazo de seis meses a contar do fim de cada ano civil completo de execução, conforme o disposto na alínea c) do n.º 1 do art.º 34.º e no n.º do art.º 37.º, ambos do mencionado diploma.

Os relatórios anuais relativos aos exercícios de 2001 e 2002 integram os elementos especificados no n.º 2 do art.º 37.º do referido Regulamento (CE) n.º 1260/1999 e contêm a estrutura que abaixo se expõe:

1. Nota introdutória;
2. Ficha sinóptica do programa;
3. Actualização do contexto sócio-económico;
4. Estado de avanço do programa (alínea b));
5. Execução financeira do programa (alínea c));
6. Indicadores para atribuição da reserva de eficiência;
7. Gestão e implementação do Programa (alínea d));
8. Indicadores sobre a evolução previsível no ano seguinte;
9. Compatibilidade com as políticas comunitárias (alínea e)).

Um dos aspectos contidos no relatório anual de actividades prende-se com o número de aprovações de projectos no âmbito do POPRAM III. A evolução dessas aprovações, relativa ao período 2001-2002 encontra-se espelhada nos quadros seguintes:



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

7

Quadro 12 - Despesa pública aprovada

(em milhares de euros)

Designação Fundo	Programação POPRAM III		Aprovações até 31 de Dezembro de 2001					
	Desp. Pública	Fundos Estruturais	N.º Candidaturas	Custo total	Despesa Pública	Fundos Estruturais	Peso % C. Total	% Desp. Pública POPRAM III
FEDER	827.421	504.075	158	468.568	435.186	243.566	84	53
FSE	118.613	100.821	1.211	70.390	68.888	58.555	13	58
FEOGA-O	113.332	79.853	143	19.986	13.903	11.054	4	12
IFOP	27.323	19.962	9	1.646	1.646	1.234	0	6
TOTAL	1.086.689	704.711	1.521	560.589	519.623	314.410	100	48

Fonte: IFC – Relatório de Execução Anual de 2001.

Nota: O somatório das parcelas foi arredondado por cálculo informático, expressamente para efeitos de simplificação, sem prejuízo do rigor da análise e das respectivas conclusões.

(em milhares de euros)

Designação Fundo	Programação POPRAM III		Aprovações até 31 de Dezembro de 2002					
	Desp. Pública	Fundos Estruturais	N.º Candidaturas	Custo total	Despesa Pública	Fundos Estruturais	Peso % C. Total	% Desp. Pública Aprovada
FEDER	827.421	504.075	492	554.955	522.876	299.317	76	63
FSE	118.613	100.821	1.678	93.145	90.961	77.317	13	77
FEOGA-O	113.332	79.853	322	72.819	64.924	53.389	10	57
IFOP	27.323	19.962	34	8.992	8.881	6.682	1	33
TOTAL	1.086.689	704.711	2.526	729.911	687.642	436.705	100	63

Fonte: IFC – Relatório de Execução Anual de 2002.

Dos dados expostos, ressaltam os seguintes aspectos:

- O total da despesa pública programada para o período de 2000-2006 é de cerca de 1,09 milhões de euros;
- O total de despesa aprovada ascendia, em 31 de Dezembro de 2002, a perto de 730 milhões de euros, sendo 687 relativos a despesa pública;
- Naquela data, a despesa pública aprovada representava cerca de 63% da despesa total programada, destacando-se a comparticipação relativa ao FEDER, que assumiu uma maior relevância no plano da programação e, conseqüentemente, idêntico destaque no montante total de aprovações;
- O custo total aprovado até ao final do ano 2002 registou um incremento de cerca de 30% relativamente a 31 de Dezembro de 2001, devido ao aumento de:
 - cerca de 39% da utilização programada de Fundos Estruturais;
 - cerca de 32% do total da despesa pública aprovada;
 - aproximadamente 3% de despesa privada.
- O ritmo de crescimento dos montantes de comparticipação foi superior aos registados quer para a componente privada quer para a pública;
- O decréscimo registado na despesa privada realizada no âmbito do FEDER responde em grande parte pelo menor ritmo de crescimento verificado no total da despesa privada aprovada.

A variação da execução financeira do POPRAM III do ano 2001 para 2002 apresenta-se de forma sintética nos quadros seguintes:

Quadro 13 - Execução financeira da Despesa pública aprovada

(em milhares de euros)

Fundo	Programação POPRAM III		Aprov. Acum. a 31/12/01		Exec. Acumulada a 31/12/01		Desp. Pública		Fundos Estruturais	
	(1) Desp. Pública	(2) Fundos Estrut.	(3) Despesa Pública	(4) Fundos Estrut.	(5) Despesa Pública	(6) Fundos Estrut.	(5)/(1)	(5)/(3)	(6)/(2)	(6)/(4)
FEDER	827.421	504.075	435.186	243.566	109.571	59.345	13%	25%	12%	24%
FSE	118.613	100.821	68.888	58.555	25.719	21.861	22%	37%	22%	37%
FEOGA-O	113.332	79.853	13.903	11.054	301	211	0%	2%	0%	2%
IFOP	27.323	19.962	1.646	1.234	10	7	0%	1%	0%	1%
TOTAL	1.086.689	704.711	519.623	314.410	135.601	81.424	12%	26%	12%	26%

Fonte: IFC – Relatório de Execução Anual do POPRAM III de 2001.

Nota: O somatório das parcelas foi arredondado por cálculo informático, expressamente para efeitos de simplificação, sem prejuízo do rigor da análise e das respectivas conclusões.

(Em Milhares De Euros)

Fundo	Programação POPRAM III		Aprov. Acum. a 31/12/02		Exec. Acumulada a 31/12/02		Desp. Pública		Fundos Estrut.	
	(1) Desp. Pública	(2) Fundos Estrut.	(3) Despesa Pública	(4) Fundos Estrut.	(5) Despesa Pública	(6) Fundos Estrut.	(5)/(1)	(5)/(3)	(6)/(2)	(6)/(4)
FEDER	827.421	504.075	522.876	299.317	218.425	123.186	26%	42%	24%	41%
FSE	118.613	100.821	90.961	77.317	52.803	44.882	45%	58%	45%	58%
FEOGA-O	113.332	79.853	64.924	53.389	7.724	5.835	7%	12%	7%	11%
IFOP	27.323	19.962	8.881	6.682	2.974	2.230	11%	33%	11%	33%
TOTAL	1.086.689	704.711	687.642	436.705	281.925	176.134	26%	41%	25%	40%

Fonte: IFC – Relatório de execução anual do POPRAM III de 2002.

Nota: O somatório das parcelas foi arredondado por cálculo informático, expressamente para efeitos de simplificação, sem prejuízo do rigor da análise e das respectivas conclusões.

Face aos elementos expostos, destacam-se os seguintes aspectos:

- O total de despesa pública executada até 31 de Dezembro de 2002 foi cerca de 282 milhões de euros, mais do dobro da execução acumulada registada no exercício anterior (108%);
- A diferença, relativa ao ano de 2001, foi ainda mais expressiva no tocante à comparticipação comunitária (116%), que totalizou em 2002 cerca de 176 milhões de euros;
- Em 31 de Dezembro de 2002, a despesa pública executada representava cerca de 41% da despesa aprovada e 26% do total da despesa programada para o período 2000-2006, onde o FEDER assume uma maior relevância no montante total executado, mas em que, proporcionalmente, o FSE se encontra num estado de execução mais adiantado, sendo preocupante os níveis atingidos pelo FEOGA-O.

6.2 RESERVA DE EFICIÊNCIA

A reserva de eficiência eleva-se a 4% dos créditos dos Fundos Estruturais programados no QCA, de acordo com o estabelecido no Regulamento (CE) n.º 1260/99, de 21 de Junho de 1999, nomeadamente no seu art.º 44.º.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

7

A atribuição desta reserva constitui um instrumento de estímulo à eficiência de todos os PO, sendo que a avaliação de cada PO será efectuada após a avaliação intercalar e, o mais tardar, até 31 de Dezembro de 2003.

Os indicadores de reserva de eficiência permitem avaliar a eficiência do PO, reflectindo a sua eficácia, a gestão e execução financeira, bem como os resultados intercalares pelos objectivos específicos inicialmente definidos no Complemento de Programação do POPRAM.

Os indicadores são definidos pelo Estado-Membro, em concertação com a Comissão, respeitando a lista referencial de indicadores por ela proposta, conforme está disposto no art.º 44.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, tendo sido constituído, para o efeito, um grupo de trabalho.

O quadro seguinte apresenta, para o ano 2002, os indicadores seleccionados no contexto do POPRAM III, relativos às realizações físicas.

Quadro 14 - Indicadores para atribuição da Reserva de Eficiência - Realizações físicas

Eixo	Medida	Indicador	Quantificação			2002
			Situação de Partida	2003	2006	
Eixo 1	M 1.1	Acções promoção turística	245	199	370	289
	M 1.4	N.º ETAR's	1	1	7	0
		- N.º ETAR's construídas	1	0	6	0
		- N.º ETAR's remodeladas	0	1	1	0
		Extensão rede águas residuais	36	44	160	48
		- Rede construída (Km)	23	44	150	46
		- Rede remodelada (Km)	13	0	10	2
M 1.5	Extensão rede de distribuição água	125	59	328	37	
	- Rede construída (Km)	85	47	141	16	
	- Rede remodelada (Km)	40	12	187	22	
M 1.5	Formandos Abrangidos	58.800	34.610	66.750	47.535	
Eixo 2	M 2.1	Explorações Apoiadas	1.573	700	1.500	7.404
	M 2.2	Embarcações retiradas (TAB)	1.220	1.000	1.700	765
		Embarcações retiradas (GT)	1.220	1.000	1.700	788
		Embarcações retiradas (KW)	4.563	3.500	5.900	2.647
		Embarcações construídas (GT)	1.231	900	1.500	3
		Embarcações construídas (KW)	5.162	3.500	6.000	38
		Produção aquícola (ton/ano)	120	300	540	25
	M 2.3	Pequenas e micro-empresas existentes apoiadas	n/a	115	300	215
		Pequenas e micro-empresas criadas	n/a	30	75	179
		Novos parques de actividades econ. criados fora do concelho do Funchal	3	3	6	0
	M 2.4	Estrada construída (Km)	60	35	76	28
Estrada melhorada (Km)		4	0	2	1	

Fonte: IFC

Dos indicadores de realizações físicas para atribuição da reserva de eficiência, salientam-se os relativos ao IFOP, pois constata-se que o número de projectos relativos à construção de embarcações se encontra muito distante das metas previstas, o que, conjugado com a conjuntura actual do sector das pescas, deixa antever dificuldades para o alcance dos objectivos propostos.

Relativamente à componente FSE, destaca-se o facto de os valores previstos para 2003 já terem sido alcançados, pelo que é expectável não subsistirem dificuldades no cumprimento dos critérios ao longo da execução do PO.

No quadro seguinte apresentado, inscrevem-se os indicadores seleccionados para a atribuição da reserva de eficiência. Todavia, subsistem dificuldades na actualização dos indicadores. Note-se que os dados relativos às medidas M 1.1 e M 1.5 – Aumento do grau de qualificação da população activa, são preliminares, ou referem-se ao ano de 1999.

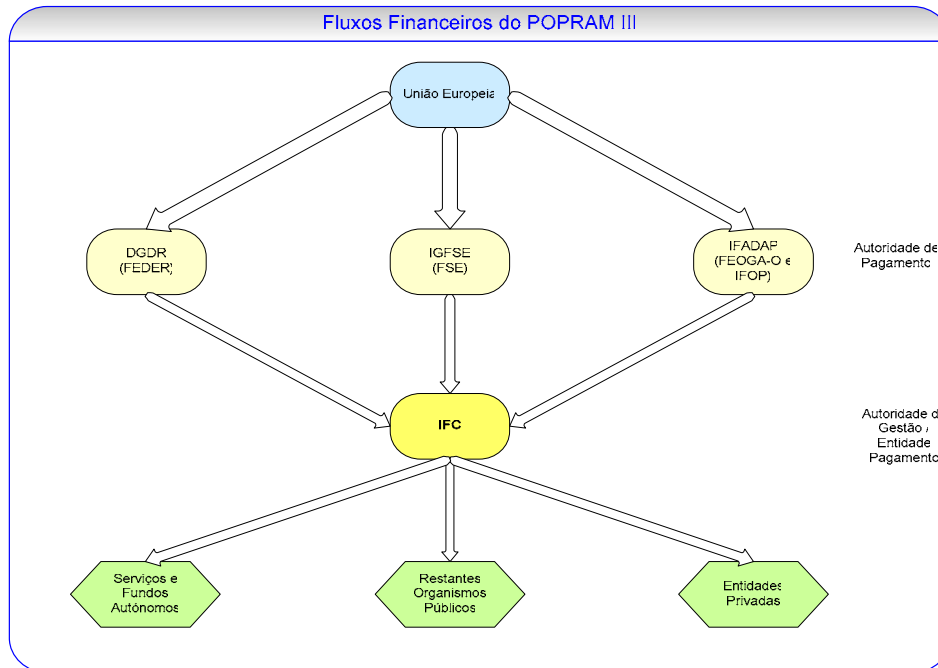
Quadro 15 - Indicadores para a atribuição da Reserva de Eficiência - Resultados

Eixo	Medida	Indicador	Quantificação			2002
			Situação de Partida	2003	2006	
Eixo 1	M 1.1	Hóspedes entrados/ano (n.º)	698.700	768.000	868.000	824.654
		VAB gerado pelas actividades mais directamente ligadas ao turismo (hotelaria, restauração, agências de viagens e turismo e aluguer de automóveis sem condutor)	12%	15%	17%	10%
	M 1.4	População servida p/ sistemas de recolha de tratamento de efluentes	40%	50%	80%	45%
		Nível de cobertura da rede de abastecimento de água	80%	95%	100%	94%
M 1.5	Aumento do grau de qualificação da população activa (% TPCO - em categorias de qualificado ou superior)	55%	57%	58%	58%	
Eixo 2	M 2.3	Empregos Brutos (ETI) criados nas pequenas e micro-empresas apoiadas (n.º)	n/a	194	500	87
		Empresas instaladas em parques de actividades fora do concelho do Funchal (n.º)	87	93	200	7
		Postos de trabalho instalados em parques de actividades fora do concelho do Funchal (n.º)	1.892	1.400	3.000	19
	M 2.4	Tempo de percurso no atravessamento da ilha da madeira: Ribeira Brava - São Vicente (min.)	25	8	8	8
		Tempo de percurso no atravessamento da ilha da Madeira: Machico-Faial (min.)	23	14	11	19

Fonte: IFC

7. Fluxos Financeiros dos Fundos Comunitários na RAM - POPRAM III

As verbas provenientes do orçamento comunitário destinadas à RAM, no âmbito do POPRAM III, após registo nas autoridades de pagamento de cada um dos Fundos, DGDR (FEDER), IGFSE (FSE) e IFADAP (FEOGA-O e IFOP), são centralizadas no IFC, procedendo este Instituto à sua distribuição pelos organismos considerados entidades de pagamento ou, então, directamente aos beneficiários finais.

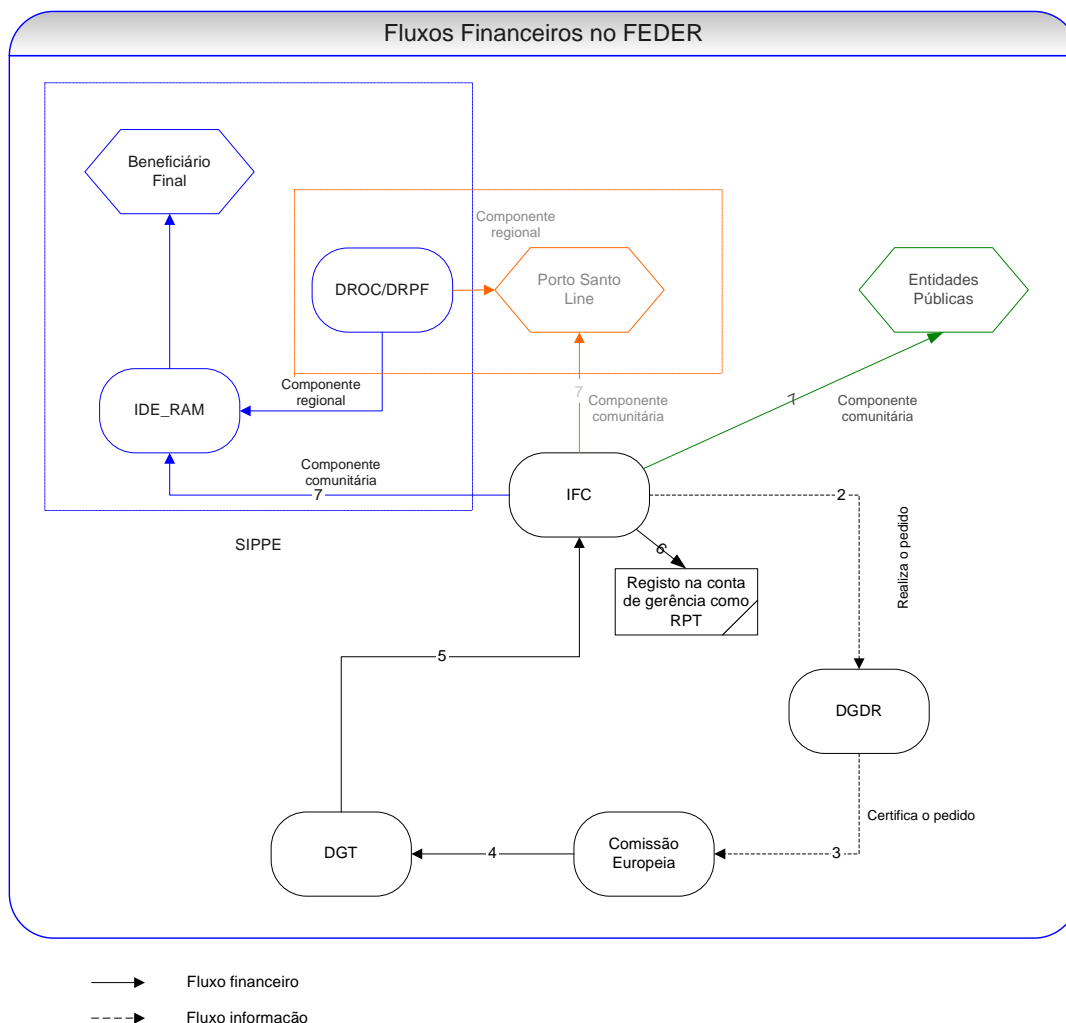


O IFC contabiliza estas verbas, na sua conta de gerência, como Recursos Próprios de Terceiros (RPT).

No entanto, relativamente à movimentação destas verbas, verificam-se, para cada um dos Fundos Estruturais, diversas especificidades que os esquemas seguintes pretendem elucidar.

7.1 FEDER

No que concerne às verbas do FEDER, constata-se duas situações distintas, consoante os projectos se enquadrem no Sistema de Incentivos a Pequenos Projectos Empresariais (SIPPE), cuja entidade responsável pelos pagamentos aos beneficiários finais é o IDE-RAM, ou no caso de as entidades executoras serem entidades públicas ou privadas, em que é o IFC que efectua o pagamento.

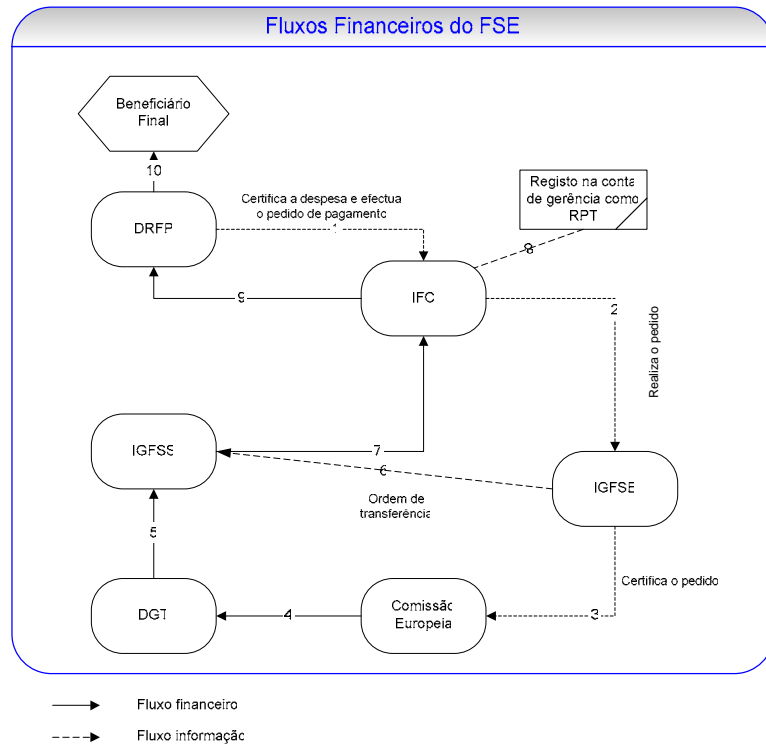


7.2 FSE

No caso do FSE, a entidade que procede aos pagamentos aos beneficiários finais é a DRFP, transitando pelo IFC as verbas comunitárias provenientes do IGFSE via IGFSS.

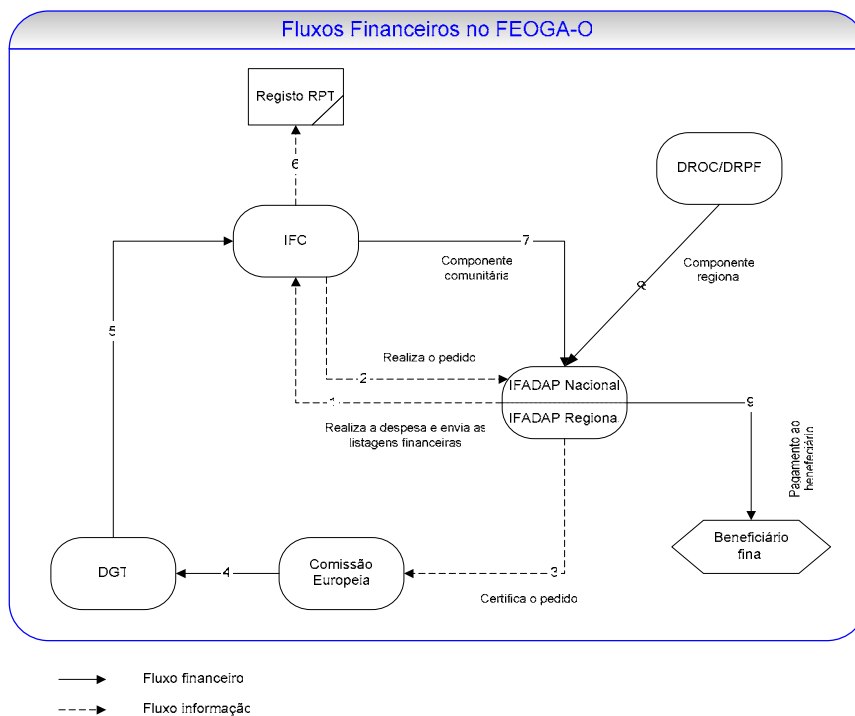


7



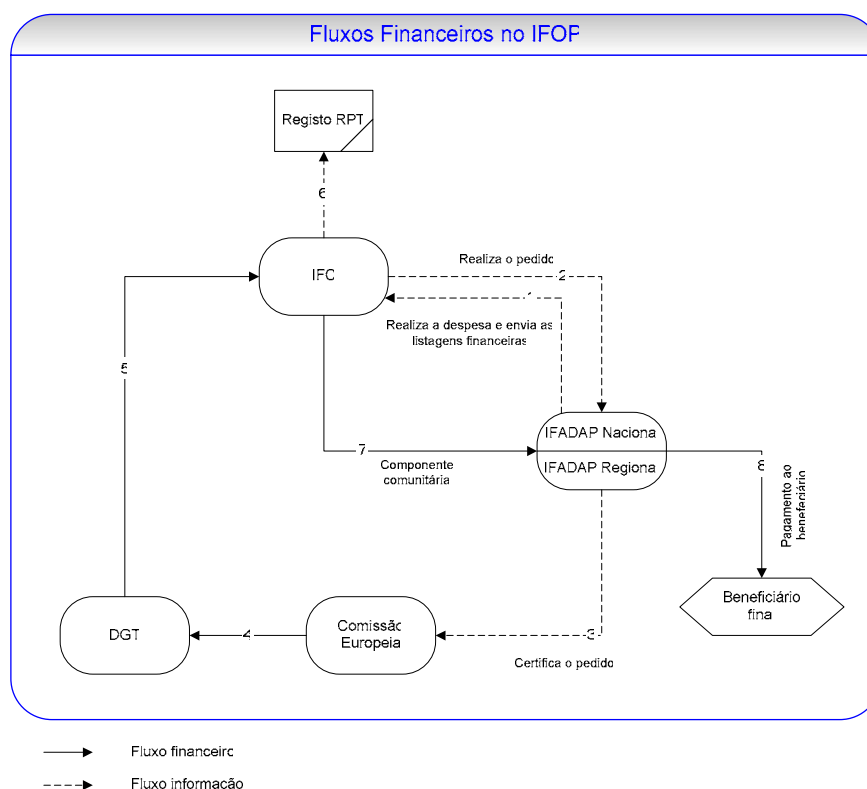
7.3 FEOGA-O

No que respeita ao FEOGA-O, as verbas comunitárias são entregues pelo IFC ao IFADAP Nacional, remetendo a DROC/DRPF a correspondente componente regional à mesma entidade, a qual realiza o pagamento, pela globalidade do apoio, aos beneficiários finais.



7.4 IFOP

O circuito das verbas comunitárias destinadas aos projectos desenvolvidos na RAM, no âmbito do IFOP, é muito semelhante ao do FEOGA-O, apenas com a variante de que nos projectos financiados por este Fundo não existe uma componente regional de apoio.



8. Determinações Finais

Nos termos conjugados dos art.ºs 78.º, n.º 2, alínea a), 105.º, n.º 1, e 107.º, n.º 3, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, decide-se:

- a) Aprovar o presente relatório;
- b) Fixar os emolumentos devidos pelo Instituto de Gestão dos Fundos Comunitários em € **15.516,50**, nos termos do n.º 1 do art.º 10.º e 11.º do DL n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto (Cfr. a nota em anexo);
- c) Ordenar que um exemplar deste relatório seja remetido ao responsável pelo IFC.
- d) Determinar a remessa de um exemplar deste relatório ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos dos art.ºs 29.º, n.º 4 e 54.º, n.º 4, ambos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
- e) Divulgue-se na Internet e Intranet.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira


7

Aprovado em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, em 20 de Novembro de 2003

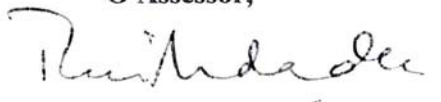
O Juiz Conselheiro,


(Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes)

O Assessor,

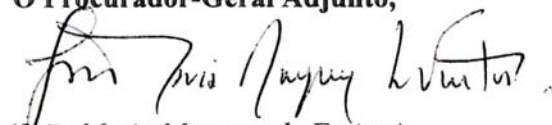

(José Emídio Gonçalves)

O Assessor,


(Rui Águas Trindade)

Fui presente,

O Procurador-Geral Adjunto,


(João Maria Marques de Freitas)

NOTA DE EMOLUMENTOS

Nos termos do disposto nos n.º 1 do art.º 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de Maio, e alterado pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, são devidos pelo IFC emolumentos no valor global de €15.516,50.

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	176	-	15.539,04
<u>Emolumentos a definir:</u>				
Emolumentos/limite máximo (50xVR)				15.516,50
Emolumentos/limite mínimo (5xVR)				1.551,65
Emolumentos a pagar				15.516,50



ANEXOS



Anexo I

No panorama do QCA III, os domínios prioritários de intervenção foram os seguintes: a valorização do potencial humano, resultante da constatação de que os baixos níveis de produtividade constituem um ponto fraco da economia portuguesa; a actividade produtiva, com a finalidade de obtenção de acréscimos da competitividade, através do apoio às estratégias empresariais, ao progresso científico e à inovação tecnológica, e em simultâneo com intervenções de apoio à agricultura e ao desenvolvimento rural e às pescas; e a estruturação do território, que compreende orientações fundamentais no âmbito da construção de infra-estruturas compatíveis com a preservação do ambiente e o apoio ao desenvolvimento das regiões portuguesas, na perspectiva da correcção dos principais desequilíbrios e assimetrias regionais.

A operacionalização dos referidos domínios concretiza-se através de quatro eixos, os quais, por sua vez, reúnem 18 PO28, que contemplam um funcionamento integrado e complementar entre si:

Eixo 1 - Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social;

Eixo 2 - Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades de futuro;

Eixo 3 - Afirmar o valor do território e da posição geoeconómica do país;

Eixo 4 - Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional.

No que concerne ao controlo, os princípios orientadores no âmbito do QCA III, encontram-se definidos no art.º 2.º do DL n.º 54-A/2000, de 7 de Abril, proclamando na sua alínea c) a articulação da acção dos organismos envolvidos na gestão, acompanhamento, controlo e avaliação, assim como prevê, na alínea h), o reforço dos mecanismos de controlo, acompanhamento e avaliação.

²⁸ De acordo com o art.º 18.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho, as intervenções abrangidas por um quadro comunitário são realizadas através de um programa operacional integrado por cada região, correspondendo, no caso da RAM, ao POPRAM.



Anexo II

Critérios para a determinação da amostra de controlos de 1.º nível.

Fundo	Critérios de selecção
FEDER	<ul style="list-style-type: none">• Cumprimento, para a recuperação de esforço 2000-2001 e 2002, da dimensão percentual da amostra definida pela DGDR, sobre a despesa pública elegível aprovada, sempre que a execução ainda não seja conhecida;• Aplicação dos factores de risco a cada projecto, de acordo com a tabela genérica fornecida pela DGDR;• Cálculo do Erro Médio Esperado em referência dos valores da despesa pública elegível aprovada (produto do volume financeiro do projecto aprovado, pelo factor de risco associado à entidade titular do pedido);• Selecção, para o plano de 2003, dos projectos com maior erro monetário esperado em cada uma das medidas;• Determinação, para o plano de 2003, de uma dimensão da amostra ao nível de 5% da Despesa Elegível Aprovada, sendo que, à data de elaboração do plano é desconhecida a execução de cada um dos projectos aprovados.
FSE	<ul style="list-style-type: none">• Selecção das principais entidades titulares de pedidos de financiamento;• Selecção dos projectos com maior Erro Monetário Esperado;• Selecção de projectos de dimensão variada;• Selecção de projectos de diversos tipos de forma a assegurar uma representatividade das diversas medidas do PO;• Selecção de projectos provenientes de recomendações resultantes do acompanhamento do gestor do FSE;• Consideração de denúncias fundamentadas que indiquem irregularidades na aplicação do FSE.
FEOGA-O e IFOP	<ul style="list-style-type: none">• Selecção de projectos de dimensão e tipos de operações variadas;• Os principais organismos intermédios e beneficiários deverão estar sujeitos, pelo menos, a um controlo antes do encerramento de cada intervenção;• Determinação da dimensão da amostra ao nível de 5% da Despesa Elegível Aprovada, para a generalidade das acções, sendo que, para cada acção a controlar no terreno, deve ser verificada, pelo menos 35% da despesa realizada dos projectos a controlar;• Identificação dos factores de risco de cada projecto, para determinação do seu nível de risco médio e da respectiva taxa de execução, com base, entre outros, nos seguintes critérios:<ul style="list-style-type: none">▪ Valor global do apoio concedido;▪ Rendibilidade do investimento realizado;▪ Existência de irregularidades anteriores;▪ Denúncias fundamentadas de irregularidades;▪ Existência de informações desfavoráveis;▪ Complexidade das regras que regem as medidas;▪ Partilha da gestão por diversas entidades;• Cálculo do Erro Médio Esperado em referência dos valores da despesa pública elegível aprovada (produto do volume financeiro do projecto financeiro aprovado, pelo factor de risco associado à entidade titular do pedido);• Selecção dos projectos com maior Erro Monetário Esperado em cada uma das medidas.



Anexo III

Acções realizadas por outras entidades comunitárias e nacionais e acompanhadas pela Inspeção Regional de Finanças, no ano de 2002:

Designação da Acção	Entidade	Data	Projecto	Fundo Comunitário	Anos
Auditoria ao Fundo de Coesão	DGREGIO	17 a 21 de Junho de 2002	Unidade de Valorização de resíduos sólidos da Ilha da Madeira	Fundo de Coesão	Anterior a 2000
			Interligação das principais origens de água potável	Fundo de Coesão	Anterior a 2000
Auditoria às componentes FEOGA-O e IFOP do POPRAM III	IGF	23 a 27 de Setembro de 2002	Madeira Wine Company, SA	FEOGA-O	2001 e 2002
			João Gonçalo Costa	FEOGA-O	2001 e 2002
			Madeira Atlântico	IFOP	2001 e 2002



Anexo IV

Código	Descrição
101	Ausência de contabilidade
102	Contabilidade incorrecta
103	Falsificação da contabilidade
104	Falta de apresentação da contabilidade
201	Documentos em falta ou incompletos
204	Documentos comerciais incorrectos
205	Documentos comerciais falsificados
206	Certificados em número insuficiente, falsificados
207	Pedido de ajuda incorrecto ou incompleto
208	Pedido de ajuda falso ou falsificado
210	Documentos justificativos em falta ou incompletos
211	Documentos justificativos incorrectos
213	Documentos justificativos falsificados
214	Certificados falsos ou falsificados
299	Outros casos de documentos irregulares
325	Despesas não elegíveis
326	Cobrança de comissão não admissível
327	Espécies não elegíveis para a ajuda
601	Não respeito dos prazos
605	Ausência de declaração ou declarações atrasadas
606	Cumulação incompatível de ajudas
608	Recusa de controlo
609	Recusa de pagamento
610	Contrato em falta ou não conforme
611	Diversos pedidos para o mesmo dossier
612	Não respeito das outras condições do reg./contrato
614	Infracção das regras dos mercados públicos
699	Outras irregularidades referentes ao direito à ajuda
810	Não realização da acção
811	Realização incompleta da acção
812	Realização da acção não conforme com as regras
817	Declaração falsificada
821	Despesas não justificadas (relação custo-benefício)
822	Despesas não relativas ao período de elegibilidade
823	Despesas não legítimas
831	Financiamento exagerado
832	Contribuição insuficiente do Estado-membro/privado
840	Rendimento não declarado
850	Corrupção
851	Abuso de direito (art.º 4.º do Regulamento (CE/EURATOM) n.º 2988/95)
999	Outras irregularidades (a especificar)