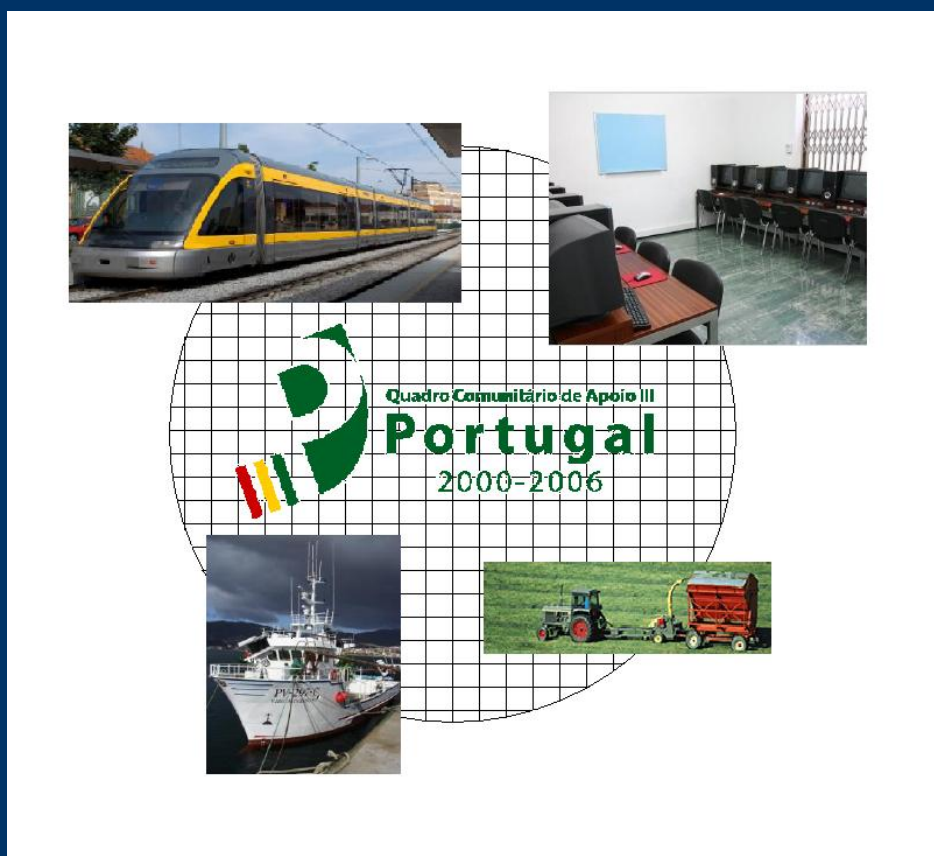




Tribunal de Contas

AUDITORIA À EXECUÇÃO GLOBAL DO QCA III



Relatório

Novembro de 2010



Tribunal de Contas

PROCESSO N.º 10/09 - AUDIT

AUDITORIA À EXECUÇÃO GLOBAL DO QCA III

Relatório

Novembro de 2010



h

Tribunal de Contas

ÍNDICE

ÍNDICE.....	3
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	4
ÍNDICE DE QUADROS	4
ÍNDICE DE FIGURAS.....	4
GLOSSÁRIO	5
SIGLAS	6
FICHA TÉCNICA	8
1 – SUMÁRIO	9
1.1 – CONCLUSÕES	9
1.2 – RECOMENDAÇÕES.....	11
2 – INTRODUÇÃO	13
2.1 – ÂMBITO E OBJECTIVOS	13
2.1.1 - <i>Âmbito</i>	13
2.1.2 - <i>Objectivos</i>	13
2.2 – ESTRUTURA E DIMENSÃO FINANCEIRA DO QCA III	14
2.3 – MODELO DE GESTÃO DO QCA III.....	15
2.4 – QUADRO JURÍDICO DE FUNCIONAMENTO	15
2.5 – SÍNTESE METODOLÓGICA	16
2.6 – CONDICIONANTES	17
2.7 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....	17
3 – DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA	17
3.1 – FUNDOS ESTRUTURAIS ENVOLVIDOS NO QCA III	17
3.1.1 – <i>Caracterização geral</i>	17
3.1.2 – <i>Levantamento dos circuitos financeiros</i>	19
3.1.3 – <i>Fluxos financeiros oriundos da União Europeia desde 2000</i>	20
3.2 – BALANÇO DA EXECUÇÃO GLOBAL.....	22
3.2.1 – <i>Execução financeira</i>	22
3.2.2 – <i>Execução física</i>	30
3.3 – OBSERVAÇÕES MAIS RELEVANTES E/OU TRANSVERSAIS AOS VÁRIOS PO	35
3.3.1 – <i>Auditorias do Tribunal de Contas</i>	35
3.3.2 – <i>Observações e verificações no âmbito comunitário</i>	37
3.3.3 – <i>Acção do Sistema Nacional de Controlo</i>	39
3.4 – ABORDAGEM AOS GRANDES PROJECTOS.....	41
3.4.1 – <i>Distribuição geográfica</i>	42
3.4.2 – <i>Dimensão dos projectos</i>	43
3.4.3 – <i>Aspectos ambientais</i>	44
3.4.4 – <i>Relevância no emprego</i>	45
3.4.5 – <i>Perspectivas de futuro</i>	46
3.4.6 – <i>Análises específicas</i>	47
4 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	54
5 – EMOLUMENTOS	54

6 – DETERMINAÇÕES FINAIS	54
ANEXO I – NOTA DE EMOLUMENTOS	56
ANEXO II – RESPOSTA DAS ENTIDADES AUDITADAS	57

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA GLOBAL DO QCA III	15
GRÁFICO 2 – DISTRIBUIÇÃO DOS MONTANTES DA PROGRAMAÇÃO DO QCA III, EM 2008.....	18
GRÁFICO 3 – VARIACÃO DA PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA DOS FE ENTRE 1999 E 2008	23
GRÁFICO 4 – DETALHE DA VARIACÃO DA PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA DOS FE	23
GRÁFICO 5 – EXECUÇÃO COMUNITÁRIA ACUMULADA POR PO EM 30 DE JUNHO DE 2009.....	25
GRÁFICO 6 – TAXAS DE APROVAÇÃO, EXECUÇÃO DA DESPESA APROVADA E EXECUÇÃO POR PO EM 30 DE JUNHO DE 2009	26
GRÁFICO 7 – REDUÇÃO DO FINANCIAMENTO DOS PO POR EFEITO DA REGRA N+2	29
GRÁFICO 8 – REDUÇÃO DO FINANCIAMENTO COMUNITÁRIO POR EFEITO DA REGRA N+2 (POR ESTADO-MEMBRO)	30
GRÁFICO 9 – GRAU DE APROXIMAÇÃO À META NAS MEDIDAS MAIS REPRESENTATIVAS E NOS INDICADORES COM PIOR REALIZAÇÃO ..	31
GRÁFICO 10 – INVESTIMENTO TOTAL EXECUTADO NOS GRANDES PROJECTOS.....	43
GRÁFICO 11 – FUNDOS ESTRUTURAIS NA EXECUÇÃO DOS GRANDES PROJECTOS.....	43
GRÁFICO 12 – GRANDES PROJECTOS - REDUÇÃO DE EMISSÕES ATMOSFÉRICAS	44
GRÁFICO 13 – GRANDES PROJECTOS – POSTOS DE TRABALHO ASSOCIADOS	45

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – FLUXOS FINANCEIROS ORIUNDOS DA UNIÃO EUROPEIA	21
QUADRO 2 – VARIACÃO DA PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA DOS FE ENTRE 1999 E 2008	22
QUADRO 3 – PROGRAMAÇÃO E EXECUÇÃO ACUMULADA DOS FUNDOS DO QCA III EM 30 DE JUNHO DE 2009.....	24
QUADRO 4 – NÍVEIS ATINGIDOS DE ESFORÇO DE CONTROLO E MATERIALIDADE DO ERRO (1.º/2.º NÍVEIS) (%)	40
QUADRO 5 – EXECUÇÃO FINANCEIRA DO GRANDE PROJECTO DA KEMET ELECTRONICS PORTUGAL, S.A.....	47
QUADRO 6 – EXECUÇÃO FINANCEIRA DO GRANDE PROJECTO DA CIMPOR – INDÚSTRIA DE CIMENTOS, S.A.	49
QUADRO 7 – EXECUÇÃO FINANCEIRA DO GRANDE PROJECTO DA CP – CAMINHOS DE FERRO PORTUGUESES, S.A.	51
QUADRO 8 – EXECUÇÃO FINANCEIRA DO GRANDE PROJECTO DO IPTM	52

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 – CIRCUITOS FINANCEIROS DO FEDER	19
FIGURA 2 – CIRCUITOS FINANCEIROS DO FSE	19
FIGURA 3 – CIRCUITOS FINANCEIROS DO FEOGA-O E DO IFOP	20
FIGURA 4 – REDUÇÃO DO FINANCIAMENTO DOS PO POR EFEITO DA REGRA N+2	28
FIGURA 5 – DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DOS GRANDES PROJECTOS	42
FIGURA 6 – AMPLIAÇÃO DAS INSTALAÇÕES DA KEMET EM ÉVORA	48
FIGURA 7 – EQUIPAMENTO DE EXTRAÇÃO – CIMPOR, ALHANDRA	50
FIGURA 8 – ASPECTO EXTERIOR DE UMA DAS 57 UTE MODERNIZADAS	52
FIGURA 9 – ESQUEMAS DE SEPARAÇÃO DE TRÁFEGO NO CABO DE S.VICENTE	53
FIGURA 10 – UMA DAS TORRES DE SUPORTE DO VTS	53



h

Tribunal de Contas

GLOSSÁRIO

Acção	Terceiro nível de estruturação do Programa Operacional. As Acções agrupam-se em Medidas.
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. O Estado-Membro estabelece todas as regras do seu relacionamento com a autoridade de pagamento e do relacionamento desta com a Comissão (alínea o) do artigo 9.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho)
Componente Comunitária	Parte do apoio concedido com origem em fundos comunitários
Componente Nacional	Parte do apoio concedido com origem em fundos públicos nacionais
Eixo	Primeiro nível de estruturação do Programa Operacional. Divide-se em Medidas.
Grande Projecto	Os Grandes Projectos são operações candidatas a financiamento comunitário, inseridas numa das formas de intervenção dos fundos que, em razão da sua dimensão financeira, são objecto de aprovação individual a nível comunitário, através de um procedimento específico, incluindo peças como estudos de viabilidade e estudos de sensibilidade.
Medida	Segundo nível de estruturação do Programa Operacional. As Medidas agrupam-se em Eixos e dividem-se em Acções
Organismo Intermédio	Qualquer organismo ou serviço, público ou privado, que actue sob a responsabilidade das autoridades de gestão ou de pagamento ou realize tarefas por conta destas últimas na relação com beneficiários finais ou órgãos ou empresas responsáveis pelas operações (Regulamento (CE) n.º 438/2001, da Comissão, de 2 de Março)
Overbooking	Aprovação de projectos em excesso relativamente ao plano financeiro do programa operacional, destinada a assegurar a total utilização das verbas disponíveis, em caso de desistência ou inelegibilidade insanável de despesas de projectos em curso.
Projecto	Unidade documental que suporta cada candidatura ao apoio
Reserva de Eficiência	Dotação inicial correspondente a 4% dos Fundos Estruturais do QCA III que poderá ser concedida pela Comissão Europeia a meio do período de execução dos Programas Operacionais, constituindo um instrumento de estímulo à sua eficiência.
Reserva de Programação	Instrumento de flexibilidade do QCA III (representa 3,33% das dotações dos fundos estruturais do Quadro) e dos programas operacionais, destinado a aumentar a capacidade de adaptação e de resposta às incertezas decorrentes da dimensão temporal do período de programação, às consequências do processo de globalização da economia e da sociedade e à eventual ocorrência de situações imprevistas que justifiquem a adaptação das actuais intervenções ou a criação de novos Programas Operacionais.
Taxa de aprovação	Despesa aprovada / despesa programada
Taxa de execução da despesa aprovada	Despesa validada / despesa aprovada
Taxa de execução	Despesa validada / despesa programada

SIGLAS

CCI	Código Comum de Identificação do Orçamento Comunitário
CE	Comissão Europeia
CGE	Conta Geral do Estado
CP	Caminhos de Ferro Portugueses, SA
DG AGRO	Direcção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural da Comissão Europeia
DG EMPLOI	Direcção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Igualdade de Oportunidades da Comissão Europeia
DG MARE	Direcção-Geral dos Assuntos Marítimos e das Pescas da Comissão Europeia
DG REGIO	Direcção-Geral da Política Regional da Comissão Europeia
QCA III	Terceiro Quadro Comunitário de Apoio (2000/2006)
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DGT	Direcção-Geral do Tesouro
EAT	Estrutura de Apoio Técnico
EST	Esquemas de separação de tráfego
FC	Fundo de Coesão
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEOGA-O	Fundo Europeu para a Orientação e Garantia Agrícola - secção Orientação
FSE	Fundo Social Europeu
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas
IFADAP	Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas
IFDR	Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional
IFOP	Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas
IGCP	Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IGFSE	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IPTM	Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos
NUTS	Nomenclaturas de Unidades Territoriais para fins Estatísticos
OE	Orçamento do Estado
OP	Ordem de pagamento
OSS	Orçamento da Segurança Social
PIC	Programa de Iniciativa Comunitária
PO	Programa Operacional
PRODEP	Programa Operacional Educação
POEFDS	Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social
POCI	Programa Operacional Ciência e Inovação 2010
POSC	Programa Operacional Sociedade do Conhecimento
PO SAUDE	Programa Operacional Saúde – Saúde XXI
PO CULTURA	Programa Operacional Cultura



h

Tribunal de Contas

PO AGRO	Programa Operacional Agricultura e Desenvolvimento Rural
PO MARE	Programa Operacional Pesca
PRIME	Programa Operacional Economia - PRIME
POAP	Programa Operacional Acessibilidades e Transportes
POA	Programa Operacional Ambiente
PO NORTE	Programa Operacional Regional Norte - ON
PO CENTRO	Programa Operacional Regional Centro
PO LVT	Programa Operacional Regional Lisboa e Vale do Tejo
PO Alentejo	Programa Operacional Regional Alentejo
PO Algarve	Programa Operacional Regional Algarve
PO Açores	Programa Operacional Regional Açores
PO Madeira	Programa Operacional Regional Madeira
POATQCA	Programa Operacional Assistência Técnica ao QCA
SIFEC	Sistema de Informação para os Fundos Estruturais e de Coesão
SNC	Sistema Nacional de Controlo do QCA III
TC	Tribunal de Contas
TCE	Tribunal de Contas Europeu
UG	Unidade de Gestão
VTS	Vessel Traffic System

FICHA TÉCNICA

Técnicos	Categoria	Formação Académica
Equipa Técnica: Ivone Silva Júlio Gomes Ferreira José Augusto Silva(*)	Auditora Auditor Auditor	Licenciada em Economia Licenciado em Direito Licenciado em Engenharia
Apoio administrativo:	Célia Horta	
Coordenação: Coordenação Geral:	Auditor Chefe - António Marques do Rosário Auditora Coordenadora - Leonor Côte-Real Amaral	

(*) A participação em 2010 foi pontual.



Tribunal de Contas

1 – SUMÁRIO

Em cumprimento do Programa de Fiscalização da 2ª Secção para 2009, foi realizada a presente auditoria à execução global do QCA III, que se prolongou pelos anos de 2009 e 2010, em virtude do adiamento da conclusão do QCA III.

Visando realizar uma apreciação global da execução financeira e física do QCA III ao longo do correspondente período de programação – 2000/2006 – e abarcando ainda os anos de 2007, 2008 e 2009 – este último até 30 de Junho – nos quais ainda decorreu plenamente a execução do Quadro, a presente acção abrangeu um balanço global de realização do Quadro, a descrição e quantificação dos fluxos financeiros, uma análise de conjunto aos 35 Grandes Projectos do QCA III e a sistematização das principais observações das entidades com intervenção no controlo do Quadro.

O Tribunal de Contas assegura a interlocução com o Tribunal de Contas Europeu, pelo que acompanha todas as auditorias desenvolvidas por aquele órgão comunitário em território português, nos termos da alínea h) do artigo 5.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. Para além deste acompanhamento, o Tribunal realizou auditorias a todos os PO e reuniu anualmente a informação relativa aos fluxos financeiros com a UE e à execução física e financeira do QCA III para inclusão no Capítulo XI do Parecer sobre a Conta Geral do Estado. Para o efeito, ao abrigo do seu poder regulamentar¹, aprovou as Instruções n.º 1/2003, com vista a completar a informação obtida da Comissão de Gestão e do SNC do QCAIII.

1.1 – Conclusões

As verificações efectuadas permitem formular as seguintes conclusões:

- 1 – O QCA III englobou 20 Programas Operacionais, com o valor global de programação inicial de € 20.535,0 milhões de recursos comunitários. De entre os quatro fundos comunitários envolvidos, e com os valores de programação actualizados a 2008 (€ 20.435,8 milhões), a maior participação coube ao FEDER (€ 13.229,8 milhões – 64,7%), depois ao FSE (€ 4.784,2 milhões – 23,4%), seguido do FEOGA-O (€ 2.185,0 milhões – 10,7%) e do IFOP (€ 236,8 milhões – 1,2%) (cfr. ponto 3.1.1).
- 2 – Apesar da coordenação global ter sido assegurada pela DG Regio, a gestão de cada fundo comunitário pertencia a diferentes direcções-gerais da Comissão Europeia, sendo o FEDER da responsabilidade da DG REGIO, o FSE da DG EMPLOI, o FEOGA-O da DG AGRO e o IFOP da DG MARE. Estas diferentes afectações a nível comunitário reflectiram-se na diversidade de procedimentos que os PO nacionais tinham que respeitar, conforme o fundo comunitário que financiava as respectivas Medidas (cfr. ponto 3.1.2).
- 3 – Foram transferidos para as Autoridades de Pagamento nacionais, até 30 de Março de 2010, recursos provenientes dos quatro fundos referidos no valor de € 19.384,9 milhões, assim repartidos: FEDER (€ 12.567,2 milhões), FSE (€ 4.538,4 milhões), FEOGA-O (€ 2.057,8 milhões) e IFOP (€ 221,5 milhões). Estes montantes significam cerca de 95 % dos valores programados, actualizados a 2008, restando por transferir 5%, que será pago após a apreciação

¹ Artigo 6.º, al. b) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

do relatório final. Os níveis de execução referidos estão de acordo com o previsto na regulamentação financeira dos PO do QCA III (**cfr. ponto 3.1.3**).

- 4 – Para não afectar o regular reembolso das despesas efectuadas pelos beneficiários dos projectos, as Autoridades de Pagamento recorreram a adiantamentos, por operações específicas do Tesouro e também por recurso à linha de crédito para o efeito autorizada no âmbito do OSS, que lhes asseguraram os níveis de tesouraria necessários. Assim que ocorria o reembolso da despesa certificada pela UE, estas entidades procediam à regularização dos montantes adiantados pelo IGCP ou pelo IGFSS por conta desse pedido de reembolso (**cfr. ponto 3.1.3**).
- 5 – Em Junho de 2009, no fim da execução do QCA III, registavam-se os seguintes níveis de execução financeira por fundo comunitário, em volume financeiro e em percentagem do montante programado: FEDER (€ 13.482,1 milhões – 101,9%), FSE (€ 4.819,0 milhões – 100,7%), FEOGA-O (€ 2.189,4 milhões – 100,2%), IFOP (€ 233,2 milhões – 98,5%) (**cfr. ponto 3.2.1.2**).
- 6 – Embora a execução global por fundo comunitário não ultrapasse em muito os 100% dos valores programados, sendo os desvios mais significativos de 1,9% no caso do FEDER e de 0,7% no FSE, alguns PO apresentam taxas de execução finais de 107% (PO Acessibilidades e Transportes) e 104,1% (PRIME). Não estando prevista flexibilidade no financiamento comunitário, haverá um conjunto de projectos financiados no âmbito destes PO que deverá vir a ser enquadrado noutro mecanismo de financiamento (**cfr. ponto 3.2.1.2**).
- 7 - Até à data, o efeito da regra n+2 traduziu-se na anulação de € 99,1 milhões de dotações destinadas a Portugal. Deste valor, a maior parte ocorreu em PO beneficiários do FEOGA-O, designadamente o PO Agricultura (€ 35,6 milhões FEOGA-O + € 0,9 milhões FEDER) e os PO Regionais Norte (€ 5,5 milhões), Centro (€ 19,6 milhões), Alentejo (€ 10,3 milhões) e Algarve (€ 2 milhões) (**cfr. ponto 3.2.1.3**).
- 8 - A análise realizada evidencia que as Medidas/Acções de maior relevo dos vários PO tiveram sempre realização física superior a 100%, apurada através dos respectivos indicadores (**cfr. ponto 3.2.2**).
- 9 – Numa perspectiva global as auditorias do Tribunal de Contas aos PO do QCA III tiveram resultados globais positivos, tendo sido formuladas conclusões e recomendações sobretudo quanto aos procedimentos de contabilização dos beneficiários públicos, quanto ao rigor necessário nos procedimentos de contratação pública dos beneficiários, quanto à orientação adequada das empresas contratadas para assegurar acções de controlo no âmbito do SNC e quanto à celeridade no funcionamento das estruturas de apoio técnico e na implantação dos sistemas de informação (**cfr. ponto 3.3.1**).
- 10 - São de registar as conclusões maioritariamente positivas das acções desenvolvidas pelo TCE em Portugal, normalmente em linha com os restantes países cujos PO mereceram apreciações positivas. Os aspectos mais negativos detectados pelo TCE prenderam-se com os sistemas de supervisão do FSE, no PO Norte, e, quanto às operações co-financiadas, com a fundamentação/justificação documental das despesas consideradas elegíveis, aspecto que foi detectado e relatado nos anos de 2001 e 2004 (**cfr. ponto 3.3.2.1**).
- 11 – Ao longo do período de programação o SNC, com o seu funcionamento articulado, assegurou o controlo de 5% da despesa total elegível do QCA III, objectivo que se encontrava fixado no artigo 10.º do Regulamento (CE) n.º 438/2001 da Comissão, de 2 de Março de 2001. Para além



Tribunal de Contas

do objectivo quantitativo, o controlo também observou requisitos qualitativos na definição das amostras, tendo em conta a diversidade dos projectos, factores de risco específicos apurados e a intervenção de organismos intermédios (cfr. ponto 3.3.3).

- 12 – A distribuição geográfica dos Grandes Projectos do QCA III foi caracterizada por uma grande concentração na zona litoral norte do país, correspondendo à NUTS III – “Grande Porto”. Com efeito, 22,9% do número de projectos, 38,7% do investimento elegível e 43,8% do investimento comunitário são as percentagens correspondentes aos 8 Grandes Projectos desenvolvidos nesta zona em relação ao total de 35 Grandes Projectos do QCA III. (cfr. ponto 3.4.1).
- 13 – É possível estabelecer uma relação directa entre a implantação de seis Grandes Projectos com uma redução global de emissões de CO₂ para a atmosfera, no montante de 2.217 t CO₂/ano. Verificou-se, ainda, que 19 dos 35 Grandes Projectos incluíram componentes de protecção ambiental, sobretudo no âmbito da melhor gestão de resíduos, mas também através de medidas activas de reposição dos ecossistemas afectados pela instalação do projecto (cfr. ponto 3.4.3).
- 14 – A maioria dos Grandes Projectos assumiu a dimensão de criação/manutenção de postos de trabalho como uma das suas vertentes relevantes. Sete projectos apresentaram ainda volumes significativos de criação de emprego temporário na fase de construção dos empreendimentos (cfr. ponto 3.4.4).
- 15 - Dos 35 Grandes Projectos apoiados no âmbito do QCA III, 21 traduziram-se na implantação de estruturas e meios de utilidade social, cujo aproveitamento, embora possa conhecer períodos de menor rendibilização, corresponde a prazos de utilidade muito longos que permitem estimar em termos económicos o retorno do investimento realizado, de acordo com os respectivos estudos de viabilidade, e sustentabilidade. É o caso das vias rodoviárias e ferroviárias, das instalações aeroportuárias, dos investimentos na produção de energia eólica e solar ou na melhor utilização do gás natural (cfr. ponto 3.4.5).
- 16 – As normas regulamentares comunitárias e nacionais não prevêm a avaliação ex-post específica dos Grandes Projectos, apesar de o conjunto de informação reunido no processo de candidatura e aprovação já facultar a maior parte dos elementos necessários para o efeito (cfr. ponto 3.4.5).

1.2 – Recomendações

Tendo em conta o encerramento do QCA III, as recomendações seguintes têm em vista contribuir para a melhoria do funcionamento do actual quadro de referência estratégico nacional e respectivos instrumentos de intervenção dos fundos comunitários. Assim, no contexto da matéria exposta no presente relatório de auditoria e resumida nas conclusões que antecedem, recomenda-se às entidades a seguir indicadas que providenciem no sentido de:

A) - À Comissão Ministerial de Coordenação do QREN

- 1 – Promover a regulamentação dos termos e das condições em que as Autoridades de Certificação (IFDR, I.P., IGFSE, I.P., e IFAP, I.P.) podem beneficiar de adiantamentos, por operações específicas do Tesouro e também por recurso à linha de crédito para o efeito autorizada no

âmbito do OSS, que lhes assegurem os níveis de tesouraria necessários ao regular reembolso das despesas efectuadas pelos beneficiários dos projectos co-financiados.

B) - Ao Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P. e ao Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P., enquanto Autoridades de Pagamento do QCA III e Autoridades de Certificação do QREN

- 2 – Assegurem a disponibilidade dos mecanismos de financiamento adequados à regularização da situação dos projectos co-financiados que eventualmente vierem a ser excluídos do âmbito dos PO do QCA III por a execução financeira ser superior ao valor programado. São particularmente de ter em atenção os casos de projectos enquadrados em Medidas com beneficiários privados, cujo apoio gera situações de auxílios de Estado, que carecem de notificação à Comissão Europeia.
- 3 – Efectuem o acompanhamento rigoroso da evolução da certificação de despesa junto da Comissão Europeia tendo em vista os efeitos da regra “n+3/n+2”, tal como foi definida nos regulamentos aplicáveis ao período de programação 2007-2013.
- 4 – Promoverem a orientação das Autoridades de Gestão dos PO do período de programação 2007-2013 para que, tendo em conta a experiência do QCA III, assegurem a eficácia dos meios de acompanhamento dos projectos de modo a ser conseguido o rigor necessário nos procedimentos de contratação pública dos beneficiários, nomeadamente através da orientação adequada das empresas contratadas para assegurar acções de acompanhamento ou controlo.
- 5 – Ponderar a introdução no Regulamento Geral do FEDER e do Fundo de Coesão, que regulamenta a aplicação destes fundos no período de programação 2007-2013, e em cujo âmbito devem recair a generalidade dos Grandes Projectos a aprovar no QREN, de um procedimento de avaliação ex-post de cada Grande Projecto, tendo em conta os elementos que sustentam a respectiva aprovação.



Tribunal de Contas

2 – INTRODUÇÃO

2.1 – Âmbito e objectivos

2.1.1 - Âmbito

O Programa de Fiscalização da 2.ª Secção para 2009, aprovado pelo Tribunal, previa uma auditoria à execução global do QCA III.

Tendo em conta que o terceiro quadro comunitário de apoio (QCA III), correspondente ao período de programação comunitário 2000-2006, já tinha vindo a ser alvo de acções de auditoria pelo Tribunal de Contas que, total ou parcialmente, haviam abrangido todos os programas operacionais que o constituíam, foi decidida pelo Tribunal a realização de uma auditoria global ao QCA III, que permitisse obter a visão de conjunto da sua execução, realizando um balanço a nível financeiro e físico.

A acção foi prevista para o ano de 2009 mas, na sequência do alargamento do período de execução das despesas para 30 de Junho de 2009, foi decidida a sua prorrogação para 2010.

Apesar de já não ser possível, nesta data, admitir mais execução de despesas, o processo de encerramento do QCA III ainda não se encontra terminado, estando a generalidade dos documentos finais dos Programas Operacionais a ser ultimados até ao fim de Setembro de 2010, data até à qual terão de ser remetidos à Comissão Europeia para aprovação, processo que pode demorar vários meses. No entanto, os elementos em que se baseia este relatório apoiam-se em dados que se podem considerar finais, tendo em conta que as eventuais correcções a sugerir pela CE não deverão alterar de forma significativa as conclusões expressas.

Salvo indicação em contrário, a data de referência dos elementos constantes do presente relatório é 30 de Março de 2010.

2.1.2 - Objectivos

Foi definido como objectivo geral da presente acção a apreciação global da execução financeira e física do QCA III, assim como os seguintes objectivos específicos:

- ◆ Análise por fundo - FEDER, FSE, FEOGA-O e IFOP, incluindo a descrição dos circuitos financeiros e o apuramento dos fluxos financeiros oriundos da UE no período 2000-2009;
- ◆ Balanço da execução do QCA III, 2000-2009, abrangendo a execução financeira e a execução física e identificando a perda de verbas já ocorrida por efeito da regra “n+2”;
- ◆ Identificação das principais observações transversais aos vários programas operacionais no domínio da legalidade, regularidade e gestão, com base nos relatórios emitidos sobre o QCA III e os seus PO, e análise da acção do Sistema Nacional de Controlo;
- ◆ Apreciação dos Grandes Projectos e respectiva execução financeira e física.

2.2 – Estrutura e dimensão financeira do QCA III

Os quadros comunitários de apoio dos vários Estados-Membros foram o principal instrumento de planificação previsto no Regulamento 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho, que regulou as intervenções do Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo Social Europeu (FSE), Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – Secção Orientação (FEOGA-Orientação) e o Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas (IFOP) junto de cada Estado-Membro, para o período 2000-2006.

O Quadro Comunitário de Apoio aprovado para Portugal, no período de programação 2000-2006, tem uma estrutura assente em quatro eixos:

Eixo 1 – Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social – sete PO. Inclui Programas Operacionais da Educação; do Emprego; Formação e Desenvolvimento Social; da Ciência e Inovação 2010; da Sociedade do Conhecimento; da Saúde – Saúde XXI; da Cultura e da Modernização da Administração Pública. Este último PO foi criado após a revisão intercalar, em 2004.

Eixo 2 – Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro. Composto por três Programas Operacionais: da Agricultura e Desenvolvimento Rural (AGRO); da Pesca (MARE); e da Economia – PRIME.

Eixo 3 – Afirmar o valor do território e da posição geo-económica do país. Inclui dois Programas Operacionais: das Acessibilidades e Transportes; e do Ambiente.

Eixo 4 – Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional. Engloba os sete Programas Operacionais regionais: Norte; Centro; Lisboa e Vale do Tejo; Alentejo; Algarve; Açores; e Madeira.

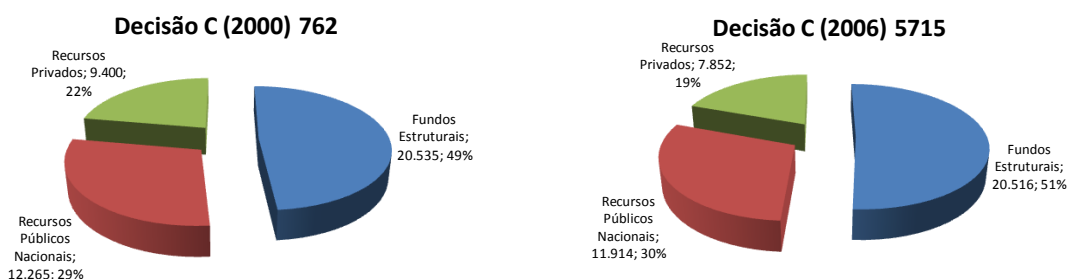
Para além destes 4 eixos existe o Programa Operacional de Assistência Técnica, que não se insere em nenhum dos eixos anteriores dado o seu carácter transversal.

Aos vinte Programas Operacionais referidos correspondeu a seguinte programação financeira global, na decisão inicial de 2000 e, na última decisão global, em matéria financeira, em 2006:



Gráfico 1 – Programação financeira global do QCA III

(em milhões de euros)



Fonte : Decisões da CE

2.3 – Modelo de Gestão do QCA III

A estrutura de gestão criada pelo Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de Abril, compreende três níveis de actuação: a execução global do quadro que inclui estruturas de vocação global – Comissão de Coordenação, Comissão de Gestão, Comissão de Acompanhamento (incluindo Grupos de Trabalho temáticos) e o Observatório do QCA III; a execução de cada um dos fundos comunitários, cujo acompanhamento da execução e interlocução com a União Europeia é assegurado pelas Autoridades de Pagamento; e o nível das intervenções operacionais, que inclui os órgãos que asseguram a gestão de cada intervenção – Gestor, Unidade de Gestão, Unidade de Acompanhamento, Coordenadores de Acções Integradas de Base Territorial, Gestores de Eixo ou Coordenadores de Componente.

Associado ao nível de gestão das intervenções importa também referir que o modelo de gestão adoptado para assegurar a inscrição e execução das verbas orçamentais necessárias para a componente pública nacional do investimento impõe a coordenação do gestor com a entidade pública nacional que assegura, por sua conta, a disponibilidade das verbas nacionais com origem no OE.

2.4 – Quadro jurídico de funcionamento

Todos os projectos apoiados pelos PO do QCA III incluem, por definição, uma componente comunitária. Nestes termos, as regras de admissibilidade dos projectos e de elegibilidade das despesas têm um quadro jurídico comunitário que baliza a regulamentação nacional, pois é a efectiva execução do orçamento comunitário que é assegurada pela arquitectura jurídica nacional criada para regulamentar o acesso aos fundos comunitários. Isto significa que as Portarias e Decretos Regulamentares aprovados para a execução das Medidas dos PO têm que ser coerentes com as regras de base comunitárias presentes sobretudo no Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho, e no Regulamento (CE) n.º 438/2001 da Comissão, de 2 de Março.

No entanto, à referida componente comunitária do investimento foi prevista a associação de uma componente pública nacional, com regras de aplicação compatíveis com os regimes nacionais que

enquadram a administração pública pelo que, para além da execução do orçamento comunitário, é também a execução do Orçamento do Estado que está em causa. Assim, a lei de enquadramento orçamental, o regime de administração financeira do Estado, as leis do Orçamento, os decretos-leis de execução orçamental e a generalidade dos regimes jurídicos que enquadram a actuação da administração pública, como as normas de contratação pública, são normas que obrigatoriamente enquadram os regimes de aplicação dos PO do QCA III.

Dentro deste espírito de dupla coerência com o orçamento comunitário e com o orçamento nacional podemos identificar uma construção jurídica dedicada à aplicação do QCA III, que se baseou primeiro na decisão comunitária que definiu o pacote financeiro dedicado a Portugal para o período de programação 2000-2006, depois as sucessivas decisões comunitárias aprovando cada PO, especificando os Eixos, Medidas e Acções em que se dividiam. Em seguida os Complementos de Programação, detalhando as decisões de cada PO. Até esta fase todas as normas resultaram da intervenção conjunta da CE e de Portugal. Em seguida coube aos responsáveis nacionais aprovar as Portarias e Decretos Regulamentares que regulamentaram o acesso a cada Medida ou, sendo caso disso, a cada Acção.

2.5 – Síntese metodológica

Dada a diversidade de objectivos definidos para a presente auditoria, foram seguidas diferentes abordagens para a análise da matéria em apreço e para a verificação dos elementos de prestação de contas.

Assim, o desenvolvimento da apreciação da matéria auditada foi efectuada com base na análise parcelar de cada um dos fundos comunitários envolvidos – FEDER, FSE, FEOGA-O e IFOP, seguida de uma perspectiva baseada nos PO, tendo o apuramento dos fluxos financeiros sido realizado junto das Autoridades de Pagamento – IFDR, IGFSE e IFAP – bem como junto do IGCP, a quem está cometida a gestão da tesouraria central do Estado.

O balanço global do QCA III teve por base o exame efectuado aos relatórios finais dos 20 PO, especialmente nos domínios da execução física e financeira. O acompanhamento das perdas resultantes da aplicação da regra “n+2” foi assegurado através da informação publicada pela Comissão de Gestão do QCA III e pelos relatórios sobre a execução dos fundos estruturais da CE.

Os relatórios aprovados pelo Tribunal de Contas sobre o QCA III e os seus PO e pelo Tribunal de Contas Europeu, bem como o resultado da actividade do SNC², permitiram a identificação das principais observações transversais aos vários programas operacionais no domínio da legalidade, regularidade e gestão.

No âmbito dos Grandes Projectos foram analisados os dados globais constantes dos relatórios finais, tendo quatro projectos sido objecto de análise mais detalhada, incluindo a sua verificação física.

A selecção dos projectos a analisar não se revelou compatível com métodos estatísticos, pelo que foram escolhidos 4 projectos, abrangendo as áreas dos transportes e economia, e representando um volume financeiro significativo.

² A acção do SNC consta de relatórios anuais sobre os PO e será objecto de relatórios finais no encerramento do Quadro.



Tribunal de Contas

Os Grandes Projectos são operações candidatas a financiamento comunitário, inseridas numa das formas de intervenção dos fundos (no nosso país apenas existem Grandes Projectos no seio dos Programas Operacionais do Quadro Comunitário de Apoio – QCA III), e objecto de aprovação individual pela Comissão Europeia, sendo acompanhados de análises de custo/benefício, incluindo estudos de viabilidade e de sensibilidade a fim de avaliar o seu impacto e a utilização prevista dos recursos comunitários. São assim objecto de análise detalhada aspectos como a conformidade com outras políticas comunitárias e as expectativas de benefícios económicos e sociais, incluindo a vertente ambiental e impacto no emprego.

2.6 – Condicionantes

No desenvolvimento da acção não se registaram condicionantes, sendo de sublinhar a colaboração dos técnicos e responsáveis das entidades envolvidas.

2.7 – Exercício do contraditório

Nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o relato de auditoria foi enviado às seguintes entidades:

- ◆ Comissão de Gestão do QCA III;
- ◆ Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P.;
- ◆ Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P.;
- ◆ Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.;
- ◆ Inspeção-Geral de Finanças;
- ◆ Inspeção-Geral da Agricultura e Pescas.

Com a excepção da Inspeção-Geral da Agricultura e Pescas, todas as entidades apresentaram as correspondentes alegações.

As alegações apresentadas foram, nas partes pertinentes, incorporadas no texto deste Relatório, sendo apresentadas integralmente no Anexo II a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.

3 – DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA

3.1 – Fundos Estruturais envolvidos no QCA III

3.1.1 – Caracterização geral

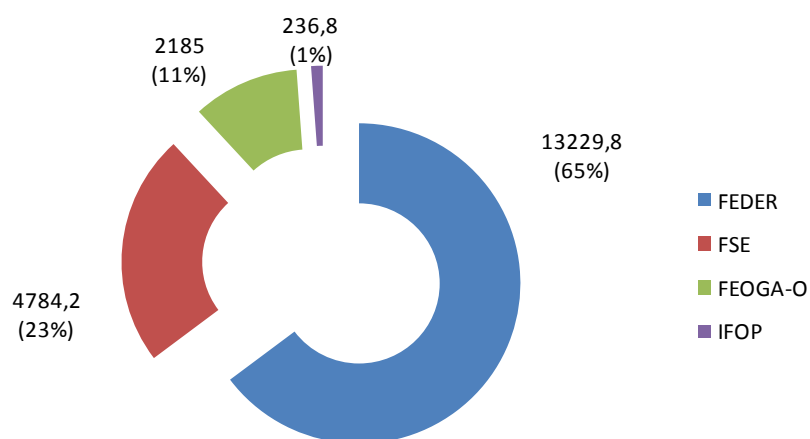
O financiamento comunitário do QCA III envolveu a intervenção do FEDER, dedicado a promover o desenvolvimento de regiões menos desenvolvidas, do FSE, principal instrumento de política social

comunitária, do FEOGA-O, vocacionado para a reconversão e adaptação das estruturas agrícolas, e do IFOP, destinado a promover o aumento da competitividade das estruturas no sector das pescas.

No conjunto dos PO que compunham o QCA III, era este o peso relativo de cada fundo, de acordo com a respectiva programação financeira em 2008:

Gráfico 2 – Distribuição dos montantes da programação do QCA III, em 2008

(em milhões de euros)



FONTE: Relatórios finais dos PO

Os 20 Programas Operacionais do QCA III podiam envolver a intervenção de vários fundos ou ser financiados por um único. São exemplos deste último caso o PO Cultura ou o PO Acessibilidades e Transportes, exclusivamente financiados pelo FEDER. Vários PO foram maioritariamente financiados por um dos fundos e complementarmente por pequenas intervenções de outros fundos. É o caso dos PO Saúde ou PRIME, maioritariamente apoiados pelo FEDER e com Medidas do FSE de pequena dimensão. Inversamente, o PRODEP e o POEFDS, maioritariamente apoiados pelo FSE, têm Medidas FEDER de pequena dimensão, a título complementar. Também o AGRO e o MARE, apoiados pelo FEOGA-O e IFOP, respectivamente, foram dotados de Medidas complementares apoiadas pelo FEDER e FSE. Exemplos dos PO plurifundos foram os PO regionais e o PO Assistência Técnica, que incluíam, por regra, todos os fundos estruturais do quadro, segregados em várias Medidas.

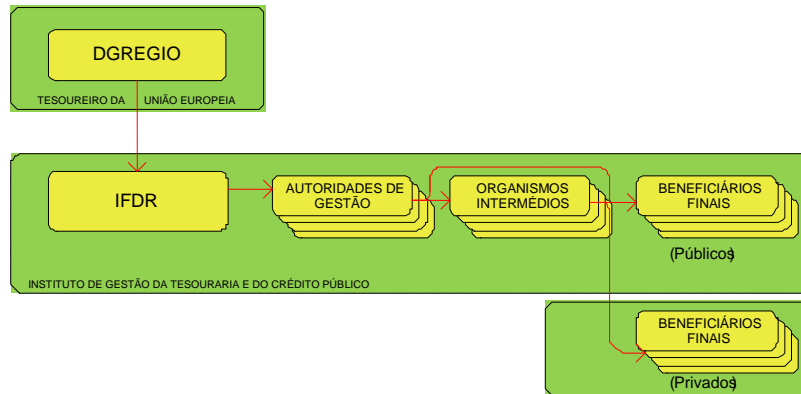


h

Tribunal de Contas

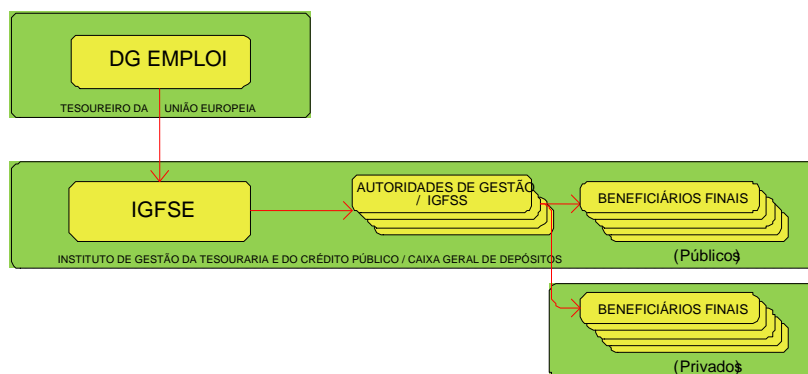
3.1.2 – Levantamento dos circuitos financeiros

Figura 1 – Circuitos financeiros do FEDER



Por ordem da Direcção-Geral da Política Regional (DG REGIO), o Tesoureiro da Comissão Europeia emitia ordem de transferência dos montantes da sua conta bancária no IGCP para a conta bancária do Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P. (IFDR) – Autoridade de Pagamento do FEDER, permanecendo os fundos na Tesouraria do Estado. Mediante requisição pelas Autoridades de Gestão, o IFDR transferia os montantes requisitados para as contas bancárias das Autoridades de Gestão, também na Tesouraria do Estado, de onde estas últimas procediam à transferência para os beneficiários finais. No caso dos sistemas de incentivos, com beneficiários privados, a transferência era realizada através de organismos intermédios que asseguravam também a componente pública nacional do investimento.

Figura 2 – Circuitos financeiros do FSE

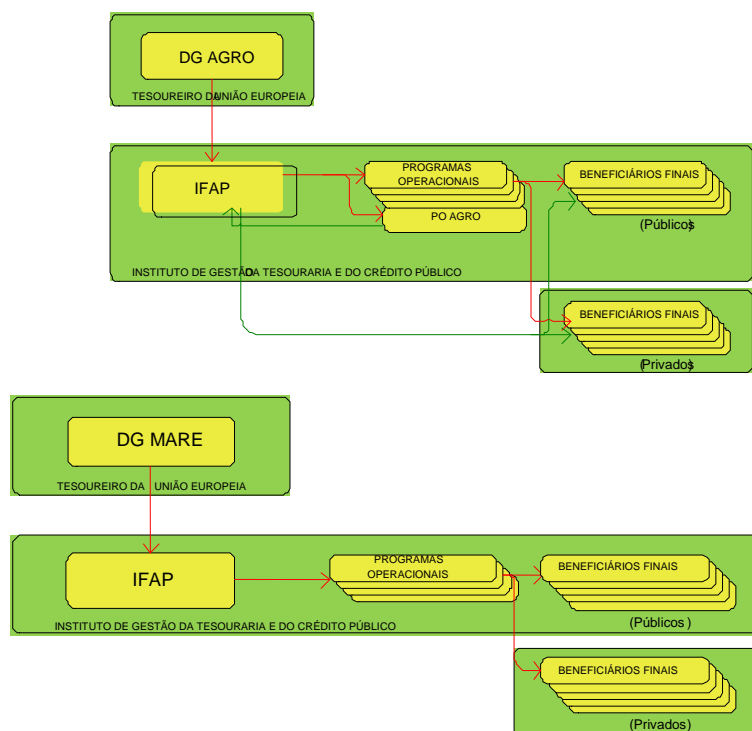


Por ordem da Direcção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Igualdade de Oportunidades (DG EMPLOI), o Tesoureiro da Comissão Europeia emitia ordem de transferência dos montantes da sua conta bancária no IGCP para a conta bancária³ do Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P. (IGFSE) – Autoridade de Pagamento do FSE – que transferia as verbas para contas co-tituladas

³ Também na Tesouraria do Estado.

pelas Autoridades de Gestão e o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. (IGFSS), na Caixa Geral de Depósitos. A pedido das Autoridades de Gestão, dirigido ao IGFSE, era por este último ordenada ao IGFSS a transferência para as contas bancárias das Autoridades de Gestão na Tesouraria do Estado, de onde estas últimas procediam à transferência para os beneficiários finais.

Figura 3 – Circuitos financeiros do FEOGA-O e do IFOP



Por ordem da Direcção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (DG AGRO) e da Direcção-Geral dos Assuntos Marítimos e das Pescas (DG MARE), o Tesoureiro da Comissão Europeia emitia ordem de transferência dos montantes da sua conta bancária no IGCP para as contas bancárias correspondentes do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P. (IFAP) – “IFADAP – FEOGA-O – QCA III” e “IFADAP – IFOP – QCA III”. O IFAP, no prazo de 5 dias, encaminhava as verbas para o PO em causa, permanecendo os fundos na Tesouraria do Estado até ao pagamento aos beneficiários. No caso do PO AGRO, o IFAP exerceu ainda a função pagadora, por conta da Autoridade de Gestão.

3.1.3 – Fluxos financeiros oriundos da União Europeia desde 2000

Com o início da vigência dos vinte PO do QCA III teve lugar uma significativa transferência de fundos da UE para Portugal.

Assim, logo em 2000 e 2001 tiveram lugar as transferências dos adiantamentos previstos no artigo 31.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho, seguidas do reembolso das despesas, à medida que as Autoridades de Pagamento reuniam conjuntos de despesa validada pelas Autoridades de Gestão, procediam à respectiva certificação e elaboravam pedidos de pagamento que remetiam à CE.



Tribunal de Contas

De uma forma geral, embora sem carácter vinculativo, as Autoridades de Gestão remetiam trimestralmente conjuntos de despesa validada, pelo que eram dirigidos à CE, em regra, quatro pedidos de pagamento anuais, por cada PO.

O conjunto destes pedidos traduziu-se, até à data, nos seguintes pagamentos efectivos por parte da CE:

Quadro 1 – Fluxos financeiros oriundos da União Europeia

(em euros)

	FEDER	FSE	FEOGA-O	IFOP	Total
PRODEP Educação - CCI 1999PT051PO001	290.037.096,00	757.110.810,00	0,00	0,00	1.047.147.906,00
POEFDS - CCI 1999PT051PO002	62.133.800,00	1.552.959.951,70	0,00	0,00	1.615.093.751,70
POCTI/POCI 2010 - CCI 1999PT161PO003	416.416.143,00	272.390.285,20	0,00	0,00	688.806.428,20
POSI/POSC - CCI 1999PT161PO004	332.585.387,90	56.615.497,95	0,00	0,00	389.200.885,85
POSAÚDE - CCI 1999PT161PO005	453.695.896,10	18.296.449,00	0,00	0,00	471.992.345,10
POCultura - CCI 1999PT161PO006	236.653.160,98	0,00	0,00	0,00	236.653.160,98
POAdministração Pública - CCI 2004PT051PO001	11.400.000,00	69.778.219,15	0,00	0,00	81.178.219,15
POAGRO - CCI 1999PT061PO007	22.431.292,00	92.876.750,00	1.114.410.372,00	0,00	1.229.718.414,00
POMARE - CCI 1999PT141PO018	10.053.850,01	0,00	0,00	171.095.471,42	181.149.321,43
POE/PRIME - CCI 1999PT161PO008	2.580.518.965,00	200.472.551,10	0,00	0,00	2.780.991.516,10
POAcessibilidades e Transportes - CCI 1999PT161PO009	1.227.764.889,68	0,00	0,00	0,00	1.227.764.889,68
POAmbiente - CCI 1999PT161PO010	311.273.199,59	0,00	0,00	0,00	311.273.199,59
PONORTE - CCI 1999PT161PO017	2.050.588.271,51	461.913.253,15	198.013.594,00	1.564.650,00	2.712.079.768,66
POCENTRO - CCI 1999PT161PO014	1.294.142.598,00	216.516.119,75	174.915.039,00	1.460.150,00	1.687.033.906,75
POLVT - CCI 1999PT161PO015	922.192.690,00	413.032.659,95	94.988.533,00	0,00	1.430.213.882,95
POALT - CCI 1999PT161PO013	858.397.315,00	116.952.600,00	222.195.182,00	541.663,60	1.198.086.760,60
POALG - CCI 1999PT161PO012	370.337.894,00	53.461.250,00	33.661.174,00	1.669.150,00	459.129.468,00
PRODESA - CCI 1999PT161PO011	594.827.395,63	110.364.350,00	132.242.375,00	28.538.475,00	865.972.595,63
POPRAM - CCI 1999PT161PO016	495.626.040,28	104.804.950,00	87.217.788,43	16.588.900,00	704.237.678,71
POATQCA Assistência técnica - CCI 2000PT161PO001	26.170.497,60	40.864.277,55	162.396,00	27.240,17	67.224.411,32
Total QCAIII	12.567.246.382,28	4.538.409.974,50	2.057.806.453,43	221.485.700,19	19.384.948.510,40

FONTE: Relatórios finais dos PO e IFAP

Tendo em conta os últimos valores de programação (2008), os totais indicados representam, por fundo, 95,0%, 94,9%, 94,2% e 93,5% de FEDER, FSE, FEOGA-O e IFOP, respectivamente, e uma taxa global de 94,9%. A taxa expectável seria de 95% pois está prevista a retenção do reembolso dos últimos 5% que só será paga com a aprovação pela CE do relatório final dos PO. Verifica-se assim que a taxa de reembolso está muito ajustada nos casos do FEDER e FSE e está próxima no caso do FEOGA-O e do IFOP.

Para além do fluxo oriundo da UE, existiu um fluxo circular envolvido no modelo de financiamento do QCA III que teve como intervenientes as Autoridades de Pagamento e o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público ou o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (verbas da segurança social/OSS). Tratou-se dos adiantamentos, por operações específicas do Tesouro e também por recurso à linha de crédito para o efeito autorizada no âmbito do OSS, que a lei⁴ facultava às Autoridades de Pagamento para não comprometer a regular execução financeira do Quadro. Assim que ocorria o reembolso da despesa certificada pela UE, estas entidades procediam à regularização dos montantes adiantados pelo IGCP ou pelo IGFSS por conta desse pedido de reembolso, dirigido à UE.

⁴ Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, artigo 30.º, n.º 1 c) para as OET. No âmbito do FSE, o Governo, no Decreto-Lei de execução orçamental, fixa anualmente o montante máximo de empréstimos de curto prazo sob forma de linhas de crédito que o IGFSS pode contrair para financiamento intercalar de acções financiadas pelo FSE. Relativamente a 2009, a norma referida é o artigo 63.º, n.ºs 2 a 5 do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março.

Relativamente ao recurso à linha de crédito referida, o IGFSE, nas suas alegações, esclareceu que “(...) se no início da vigência do QCA III tal linha de crédito foi sendo utilizada enquanto meio antecipativo das verbas FSE, a partir de Agosto/2002 tal possibilidade deixou de ser utilizada, sobretudo devido ao facto de ser muito onerosa, recorrendo-se exclusivamente a adiantamentos do OSS”.

3.2 – Balanço da execução global

3.2.1 – Execução financeira

3.2.1.1 – Valores programados

A programação financeira do QCA III foi alterada ao longo do período de programação. Este dado é de grande importância pois é da programação financeira que resultam as dotações anuais do Orçamento Comunitário, ou seja, as reais disponibilidades para utilização pelo Estado-Membro. Assim, pode dizer-se que a programação financeira do QCA III tinha variação positiva quando a reprogramação financeira de um dos PO se traduzia numa nova Decisão comunitária que aceitasse um aumento da participação dos fundos e apresentava variação negativa por efeito de redução da programação financeira, nomeadamente por efeito da regra n+2. Tendo em conta que as reprogramações financeiras tendem a compensar-se entre si, para não afectar o equilíbrio estabelecido entre os pacotes financeiros atribuídos a cada Estado-Membro, a evolução anual dos montantes programados para o conjunto dos PO do QCA III acaba apenas por reflectir os efeitos da regra n+2⁵.

Quadro 2 – Variação da programação financeira dos FE entre 1999 e 2008

(em milhões de euros)

	FEDER	FSE	FEOGA-O	IFOP	Total
QCA III – 1999	13 295,7	4 720,9	2 283,5	234,8	20 535,0
Dezembro 2000	12 399,5	4 362,6	2 117,4	217,7	19 097,2
Dezembro 2001	12 435,9	4 407,6	2 117,4	217,7	19 178,5
Dezembro 2002	12 428,2	4 415,3	2 117,4	217,7	19 178,5
Dezembro 2003	12 428,2	4 413,9	2 099,9	217,7	19 159,6
Dezembro 2004	12 428,2	4 414,3	2 117,4	217,7	19 177,5
Dezembro 2005	13 306,8	4 695,6	2 282,7	225,8	20 510,8
Dezembro 2006	13 235,0	4 784,2	2 258,0	227,0	20 504,2
Dezembro 2007	13 235,0	4 784,2	2 248,7	239,0	20 506,9
Dezembro 2008	13 229,8	4 784,2	2 185,0	236,8	20 435,8

Fonte: IFDR

Os valores constantes no quadro anterior, aparentam uma redução entre os anos de 2000 e 2004 (meses de Dezembro), o que de facto não teve lugar porque a diferença em causa se encontrava retida nas reservas de eficiência e de programação⁶. A partir de 2005, os valores retomaram níveis próximos dos iniciais.

⁵ Os montantes de programação globais resultam do conjunto das decisões relativas a cada PO e respectivas alterações.

⁶ A Comissão Europeia, em estreita concertação com o Estado-Membro e sob proposta deste, atribuiu a reserva de programação em simultâneo e de forma coerente com a atribuição da reserva de eficiência.



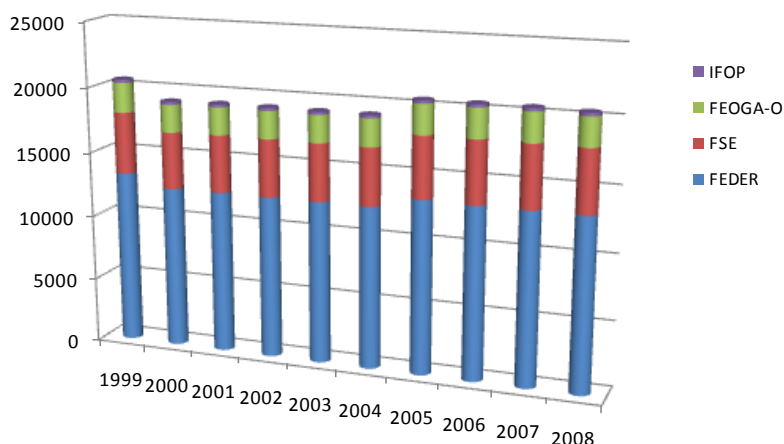
h

Tribunal de Contas

O gráfico seguinte evidencia que os montantes programados se mantiveram estáveis ao longo do período de programação, havendo apenas a registar as perdas por efeito da “regra n+2”.

Gráfico 3 – Variação da programação financeira dos FE entre 1999 e 2008

(em milhões de euros)

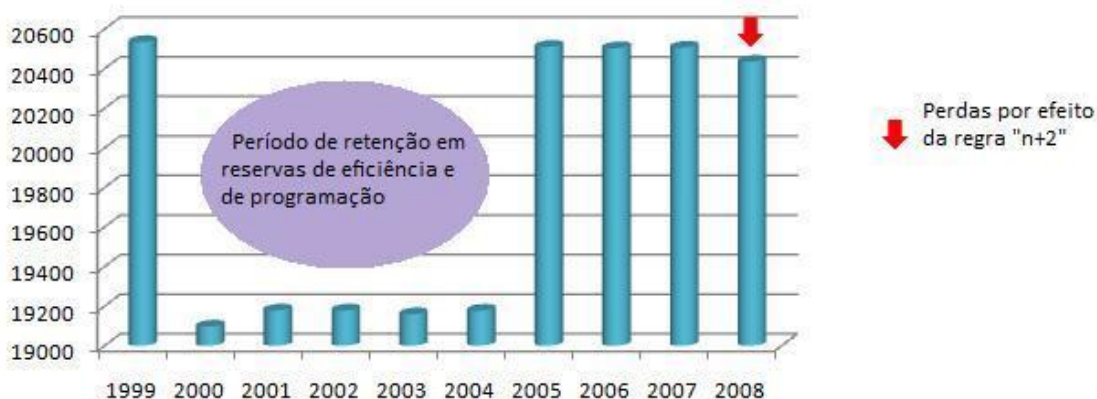


Fonte: IFDR

Embora na dimensão global do QCA III as perdas se tornem pouco visíveis, foram efectivas, sobretudo com efeito em 2008, pela anulação parcial, em Dezembro de 2007, de dotações FEOGA-O, IFOP e FEDER de 2005⁷.

Gráfico 4 – Detalhe da variação da programação financeira dos FE

(em milhões de euros)



Fonte: IFDR

⁷ Cfr. ponto 3.2.1.3

3.2.1.2 – Execução acumulada

Para o período de programação do QCA III (2000-2006), em 30 de Junho de 2009, encontrava-se prevista a execução de uma despesa pública total de € 32.213,0 milhões, dos quais 63,4% (€ 20.435,8 milhões), respeitante ao co-financiamento comunitário.

A este propósito convém referir que, embora tendo o QCA III programação para os anos de 2000 a 2006, a execução física e financeira se prolongou até 30 de Junho de 2009, razão da análise aqui efectuada.

Em 30 de Junho de 2009 a taxa de execução da despesa comunitária ascendeu a 101,4%, o que representa um crescimento, face ao ano anterior, de 6 p.p.⁸

No âmbito do QCA III, a execução da despesa pública total e da despesa comunitária, por fundo estrutural, é a seguinte:

Quadro 3 – Programação e execução acumulada dos fundos do QCA III em 30 de Junho de 2009

(em milhões de euros)

Fundos	Programação 2000/2006		Execução 2000/2009		Execução 2009 ⁽¹⁾		
	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária	Fundos	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária
FEDER	21 467,2	13 229,8	23 476,5	13 482,1	FEDER	1 188,6	725,2
FSE	7 385,6	4 784,2	7 440,6	4 819,0	FSE	122,3	83,7
FEOGA-O	3 056,8	2 185,0	3 099,8	2 189,4	FEOGA-O	345,1	251,0
IFOP	303,4	236,8	332,8	233,2	IFOP	53,3	30,7
Total	32 213,0	20 435,8	34 349,7	20 723,7	Total	1 709,3	1 090,7

Fonte: Relatórios finais a 31 de Maio de 2010 e IFAP (dados FEOGA-O e IFOP).

⁽¹⁾ Nas suas alegações o IFDR, embora confirme os montantes da execução acumulada, indica valores distintos para a execução de 2009, com base na diferença apurada entre os valores de execução acumulada indicados nos pontos de situação reportados a 30/06/2009 e a 31/12/2008.

A despesa pública total executada, em termos absolutos, situou-se nos € 34.349,7 milhões, com uma despesa comunitária de € 20.723,7 milhões, registando-se, assim, taxas de execução de 106,6% e 101,4%, respectivamente.

De entre os fundos estruturais, o FEDER atingiu a taxa de execução da despesa comunitária mais alta (101,9%), destacando-se, também, o FSE (100,7%). O IFOP foi aquele que registou a menor taxa de execução (98,5%), tendo o FEOGA-Orientação alcançado a taxa de 100,2%.

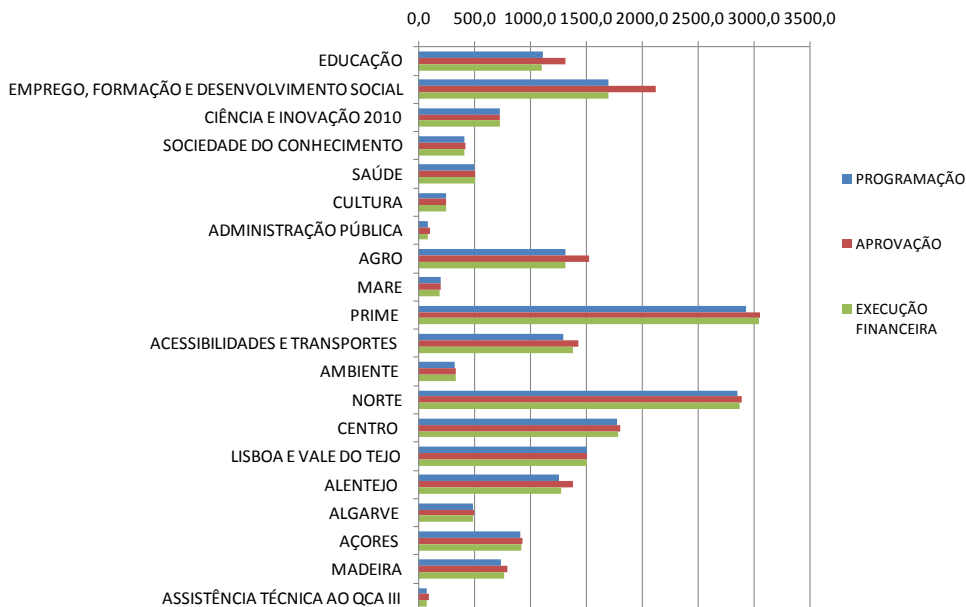
A situação financeira dos vários PO que constituem o QCA III está evidenciada no gráfico seguinte.

⁸ Em 2008 esta taxa situou-se nos 95,4 %, conforme se encontra referenciado no ponto 11.3.3 do Parecer sobre a CGE de 2008.



Gráfico 5 – Execução comunitária acumulada por PO em 30 de Junho de 2009

(em milhões de euros)

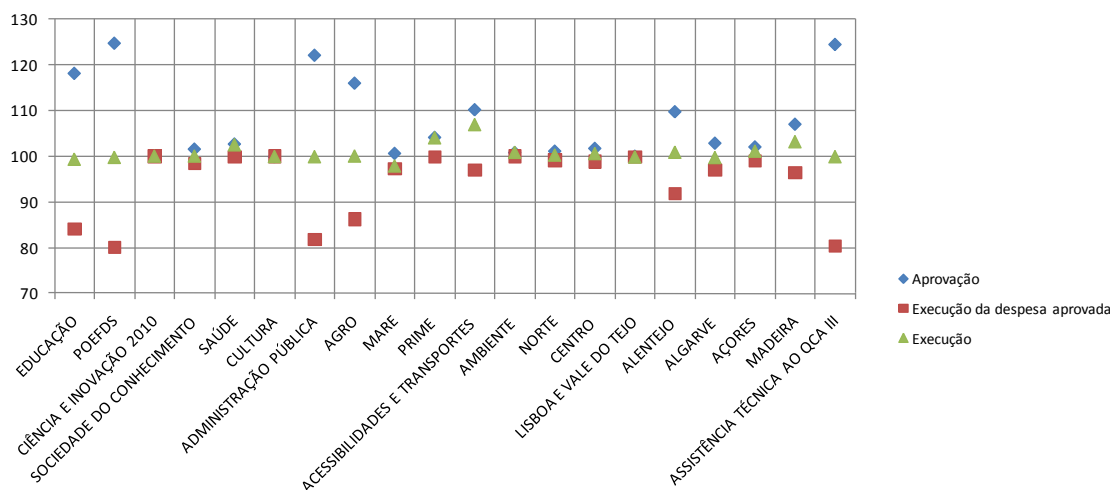


Fonte: Relatórios finais a 31 de Maio de 2010.

O gráfico seguinte reflecte as taxas de aprovação, de execução da despesa aprovada e de execução⁹ por PO.

⁹ Taxa de aprovação = Despesa aprovada / despesa programada;
Taxa de execução = Despesa validada / despesa programada;
Taxa de execução da despesa aprovada = Despesa validada / despesa aprovada.

Gráfico 6 – Taxas de aprovação, execução da despesa aprovada e execução por PO em 30 de Junho de 2009



Todos os PO se encontravam, em 30 de Junho de 2009, numa situação de “overbooking”, em especial os PO do Emprego, Formação e Desenvolvimento Social, da Assistência Técnica, e da Administração Pública, com taxas de aprovação de 124,9%, 124,6% e 122,2%, respectivamente¹⁰.

Do ponto de vista da execução da despesa validada face à aprovada, destacaram-se, com uma taxa de 100%, os PO da Ciência e Inovação, da Cultura, e do Ambiente. Evidenciavam-se com as menores taxas os PO do Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (80,0%), da Assistência Técnica (80,3%), e da Administração Pública (81,8%).

Relativamente à execução da despesa validada face à programada, no período 2000-2009, as taxas mais elevadas foram registadas no PO das Acessibilidades e Transportes (107,0%) no PRIME (104,1%) e no PO da Região Autónoma da Madeira (103,3%), seguindo-se os PO da Saúde (102,6%), da Região Autónoma dos Açores (101,2%), da Região do Alentejo (101,0%), do Ambiente (100,9%), da Região do Centro (100,7%) e da Região do Norte (100,4%).

Registaram taxas de execução inferiores a 100%, em Junho de 2009, cinco dos vinte PO que constituem o QCA III: MARE (98,0%), Educação (99,4%) e os PO do Emprego, Formação e Desenvolvimento Social, da Região de Lisboa e Vale do Tejo e da Região do Algarve, com taxas só afastadas dos 100% por valores centesimais.

Como acima foi referido vários PO apresentam taxas de execução superiores a 100%. Estando em causa os dados finais dos PO, a parcela de execução superior a 100% não será objecto de co-financiamento comunitário. Isto significa que existirão um conjunto de projectos que não serão

¹⁰ Considerando que a taxa de aprovação (despesa aprovada/despesa programada) média do QCA III, em 30 de Junho de 2009, foi de 107,6%.



Tribunal de Contas

enquadrados nos apoios concedidos ao abrigo das Medidas dos PO do QCA III e que, portanto, ou serão objecto de recuperação¹¹, ou serão enquadrados noutra mecanismo de financiamento.

No caso dos beneficiários públicos terá de ser corrigida a respectiva imputação da despesa para fontes de financiamento nacionais. Em Medidas envolvendo beneficiários privados surge a questão de saber se o novo enquadramento jurídico, onde se pretende imputar a despesa do financiamento do projecto, é legal e compatível com o Tratado de Roma, em matéria de auxílios de Estado.

Estando a generalidade dos auxílios de Estado proibidos pelo artigo 87.º e seguintes do Tratado de Roma¹² e estando as respectivas excepções tipificadas, é necessário que exista um instrumento de apoio devidamente notificado à CE, criado expressamente para o efeito ou pré-existente, para acolher o financiamento dos projectos colocados na parcela de execução superior a 100% e, em consequência, retirados da execução do PO.

Nesta matéria o IFDR, nas suas alegações, adiantou:

“(…) Os sistemas de incentivo existentes no QCA III foram objecto de notificação, nos casos em que tal requisito se revelava necessário, à luz dos enquadramentos comunitários existentes em matéria de auxílios de Estado.

(…)

Quanto às aprovações em overbooking, o respectivo pagamento das ajudas é assegurado pelos organismos intermédios do MEID que outorgam os contratos de concessão de financiamento através de orçamento nacional tendo sido acautelado tal mecanismo de financiamento.”

Apesar do alegado e face ao anteriormente referido, reitera-se a necessidade de prever o instrumento de apoio que acolherá as despesas que não forem incluídas nos sistemas de incentivo existentes no QCA III.

3.2.1.3 – Efeitos da regra “n+2”

A redução do financiamento dos PO por efeito da regra “n+2” é evidenciada no gráfico seguinte:

¹¹Os Estados-Membros têm que, obrigatoriamente, reaver o financiamento comunitário pago aos beneficiários que for considerado não elegível.

¹²Versão compilada e publicada no Jornal Oficial n.º C 325, de 24 de Dezembro de 2002.

Figura 4 – Redução do financiamento dos PO por efeito da regra n+2

(em milhões de euros)

	FSE	FEDER	FEOGA-O	IFOP	Total
PRODEP Educação - CCI 1999PT051PO001					
POEFDS - CCI 1999PT051PO002					
POCTI/POCI 2010 - CCI 1999PT161PO003					
POSI/POSC - CCI 1999PT161PO004		4,2			4,2
POSAÚDE - CCI 1999PT161PO005	1,1				1,1
POCultura - CCI 1999PT161PO006					
POAdministração Pública - CCI 2004PT051PO001					
POAGRO - CCI 1999PT061PO007		0,9	35,6		36,5
POMARE - CCI 1999PT141PO018				2,2	2,2
POE/PRIME - CCI 1999PT161PO008	10,9				10,9
POAcessibilidades e Transportes - CCI 1999PT161PO009					
POAmbiente - CCI 1999PT161PO010					
PONORTE - CCI 1999PT161PO017			5,5		5,5
POCENTRO - CCI 1999PT161PO014			19,6		19,6
POLVT - CCI 1999PT161PO015					
POALT - CCI 1999PT161PO013			10,3		10,3
POALG - CCI 1999PT161PO012			2		2
PRODESA - CCI 1999PT161PO011					
POPRAM - CCI 1999PT161PO016					
POATQCA Assistência técnica - CCI 2000PT161PO001	0,9	5,9			6,8
Total	12,9	11	73	2,2	99,1

Fonte: IFDR

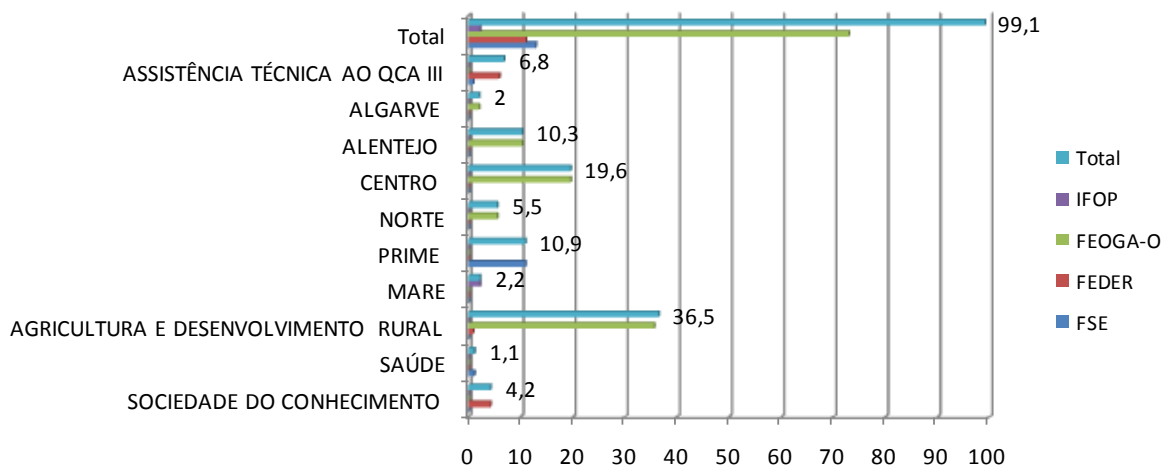
A dotação plurianual de cada PO está identificada pelo código comum de identificação utilizado no orçamento comunitário (CCI), que permite identificar as dotações de autorização sujeitas a anulação parcial em caso de não utilização após dois anos de disponibilidade no orçamento.

Até à data, o efeito da regra “n+2” traduziu-se na anulação de € 99,1 milhões de dotações destinadas a Portugal. Deste valor, a maior parte ocorreu em PO que beneficiaram de fundos do FEOGA-O, designadamente o PO Agricultura (€ 35,6 milhões FEOGA-O + € 0,9 milhões FEDER) e os PO Regionais Norte (€ 5,5 milhões), Centro (€ 19,6 milhões), Alentejo (€ 10,3 milhões) e Algarve (€ 2 milhões) - cfr. gráfico seguinte.



Gráfico 7 – Redução do financiamento dos PO por efeito da regra n+2

(em milhões de euros)



Fonte: IFDR

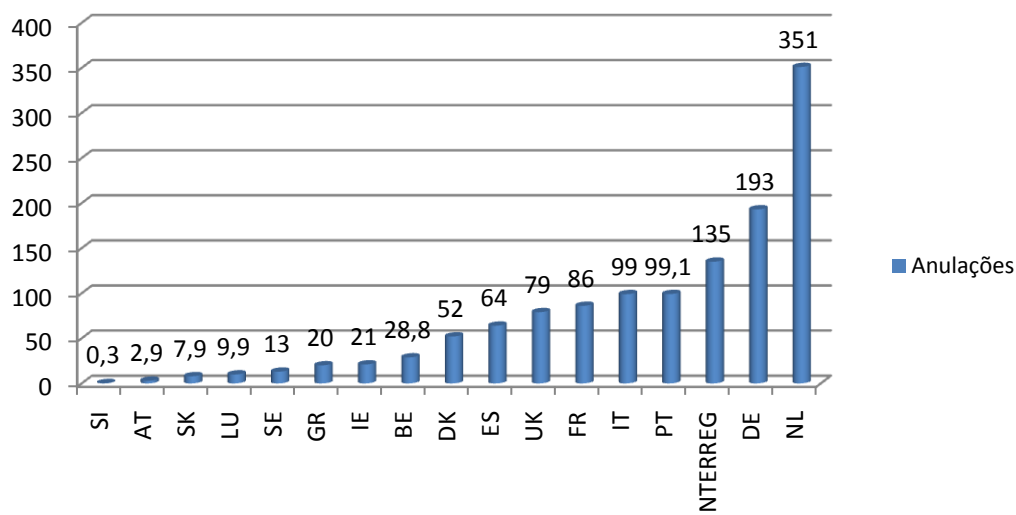
Face à programação final do QCA III, a percentagem do montante anulado até à data representa 3,3% do total do FEOGA-O, 0,9% do IFOP, 0,3% do FSE e 0,1% do FEDER.

Conforme se evidencia no gráfico seguinte, Portugal apresenta perdas largamente superiores às registadas, até à data, pela maioria dos Estados-Membros, nomeadamente pela Grécia e Espanha, também tradicionais beneficiários da política de coesão.

Relativamente ao acompanhamento da regra “n+3/n+2”, o IFDR, na sua resposta, refere que: “(...) está a ser monitorizada por cada Autoridade de Certificação, sendo no caso dos PO FEDER e FC feita pelo IFDR mensalmente e transmitida com a mesma regularidade à Comissão Técnica de Coordenação do QREN”.

Gráfico 8 – Redução do financiamento comunitário por efeito da regra n+2 (por Estado-Membro)

(em milhões de euros)



Fonte – “Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2008 – DG Budget”

3.2.2 – Execução física

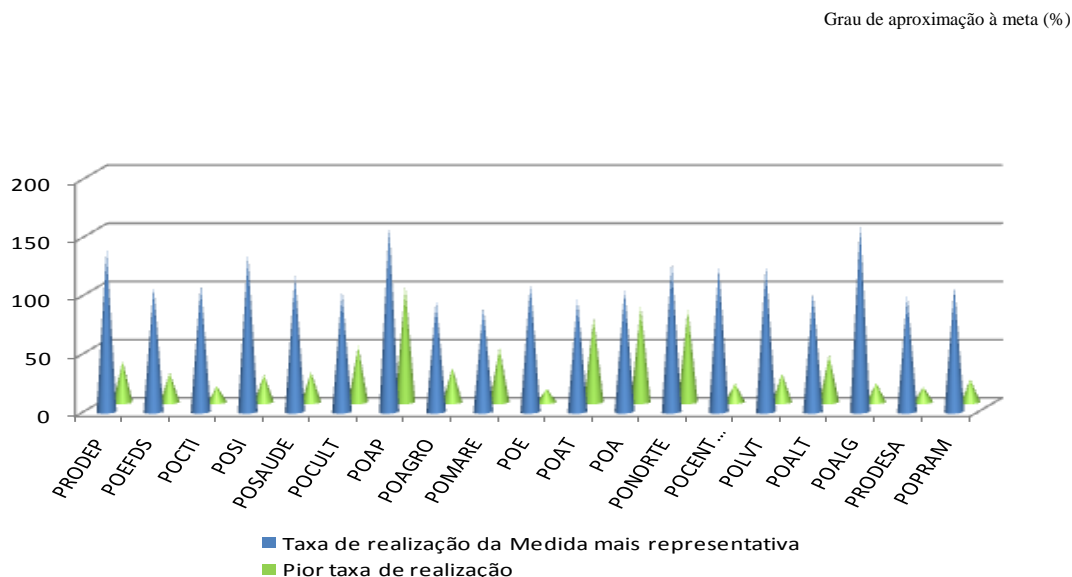
As propostas de relatório final dos PO do QCA III incluem uma bateria de indicadores de realização física que possibilitará o futuro exercício de avaliação *ex-post*, a realizar no âmbito da actividade do Observatório do QCA III.

A título indicativo foram apuradas as Medidas/Açções mais representativas em termos financeiros dos vários PO e apresentam-se as taxas de aproximação às metas mais pertinentes previstas para essas Medidas/Açções (cfr. gráfico seguinte). Em relação aos PO regionais do continente não foram tidas em conta as Medidas do respectivo Eixo 3 por, de alguma maneira, representarem temáticas já abordadas nos PO sectoriais. Não foram igualmente tidos em conta graus de aproximação à meta de 0% ou similar.



Tribunal de Contas

Gráfico 9 – Grau de aproximação à meta nas Medidas mais representativas e nos indicadores com pior realização



Fonte: Relatórios finais a 31 de Maio de 2010.

As Medidas mais representativas, em termos financeiros, de todos os PO, tiveram um bom desempenho quanto à realização física apurada com base nos indicadores que a seguir se detalham, registando, em regra, taxas de aproximação à meta superiores a 100%.

PRODEP

Embora o maior relevo financeiro pertença à Medida 1.1 – Diversificação das ofertas de formação inicial qualificante de jovens, as metas estabelecidas foram-no em conjunto com Medidas do Eixo 3 dos PO regionais do continente, o que inviabiliza o apuramento apenas com base nos dados disponíveis. Foi assim seleccionada a Medida 3.5 – Formação de docentes e outros agentes – devido ao seu relevo financeiro. O indicador “volume de formação” registava 38.441.913 horas, o que, face à meta programada de 27.500.000 horas representou um grau de aproximação de 139,8%. A pior taxa de realização face à meta estabelecida (35,5%) verificou-se na Medida 3.9 – Tecnologias de Informação e Comunicação – quanto ao número de produtos multimédia certificados.

POEFDS

A Medida 1.1 – Formação Inicial com Certificação Profissional e Escolar – que foi dotada do maior volume de recursos financeiros incluía o indicador “N.º Formandos em formação em alternância” que registou um valor médio de 24.241 formandos para uma meta anual prevista de 22.500 formandos em média, com um grau de aproximação à meta de 107,7%. A pior taxa de realização face à meta estabelecida (25,6%) verificou-se na Medida 7.3 – Apoio ao Desenvolvimento do Artesanato e do Património Natural, Cultural e Urbanístico quanto ao número de projectos apoiados no âmbito de estudos e consultadoria.

POCI

A Medida 1.1 - Formação avançada, a mais representativa do POCI, registou um grau de aproximação à meta de 109,2% no indicador “N.º de Bolsas de Doutoramento”, com 5.461 bolsas concedidas para uma previsão inicial de 5.000. A pior taxa de realização face à meta estabelecida (13,9%) verificou-se na Medida 5.5 – Investigação, desenvolvimento tecnológico e inovação em cooperação europeia e internacional, quanto ao número de projectos apoiados.

POSC

A Medida de maior relevo financeiro do POSC – Medida 2.3 – Projectos Integrados: Das Cidades Digitais ao Portugal Digital – registou um grau de aproximação à meta de 135%, com 27 projectos de Cidades e Regiões Digitais criados face aos 20 previstos. A pior taxa de realização face à meta estabelecida (24%) verificou-se na Medida 4.3 – Promover a utilização da internet de banda larga, quanto ao número de museus municipais com projectos de massificação e dinamização desenvolvidos.

PO SAÚDE

A Medida 2.1 - Rede de referência hospitalar, a mais representativa do PO SAÚDE, registou um grau de aproximação à meta de 116,7% no indicador “N.º de redes de referência hospitalar com financiamento aprovado”, com 14 redes financiadas para uma previsão inicial de 12. A pior taxa de realização face à meta estabelecida (26,2%) verificou-se na Medida 2.2 – Tecnologias de informação e comunicação, quanto ao número de centros de saúde e extensões com módulo clínico *SINUS* instalado.

PO CULTURA

A Medida 1.2 - Modernização e dinamização dos museus nacionais, a mais representativa do PO CULTURA, registou um grau de aproximação à meta de 103,6% no indicador “N.º de museus apoiados”, com 87 museus a beneficiarem de apoio face a uma previsão inicial de 84. A pior taxa de realização face à meta estabelecida (48,5%) verificou-se na mesma Medida quanto ao número anual de visitantes nos museus apoiados Nacionais/Estrangeiros/Públicos escolares.

POAP

A Medida 2.1 - Qualificação e valorização dos recursos humanos, a mais representativa do POAP, registou um grau de aproximação à meta de 159,6% no indicador “N.º de formandos abrangidos nas acções de formação”, com 167.632 formandos registados face a uma previsão inicial de 105.000. A menor taxa de realização face à meta estabelecida, foi de 100,0% e verificou-se na Medida 1.2 – Qualificação dos Serviços Públicos, quanto ao número de projectos-piloto apoiados.

PO AGRO

A Medida de maior relevo financeiro do PO AGRO – Medida 1.1 – Modernização, reconversão e diversificação das explorações – registou um grau de aproximação à meta de 95,1%, com 15.216 projectos apoiados face aos 16.000 previstos. A pior taxa de realização face à meta estabelecida (30,0%) verificou-se na Medida 1.3 – Desenvolvimento sustentável das florestas, quanto ao número de projectos de instalações de pomares de semente.



Tribunal de Contas

PO MARE

A Medida 2.1 – Construção de Embarcações, a mais representativa do PO MARE, registou um grau de aproximação à meta de 89,9% no indicador “N.º de embarcações”, com 178 embarcações construídas face a uma previsão inicial de 198. A pior taxa de realização face à meta estabelecida (47,0%) verificou-se na Medida 2.2 – Modernização de embarcações, no indicador “Variação da arqueação (GT)”.

PRIME

O PRIME apresentou um indicador aplicável às suas Medidas de maior expressão financeira (1 – Dinamização das empresas e 2 – Qualificação dos recursos humanos) “N.º Empresas apoiadas por certificações de qualidade, segurança e ambiente” no qual se registou um grau de aproximação à meta de 109,7%, correspondendo a 2.194 empresas apoiadas para 2.000 previstas. A pior taxa de realização face à meta estabelecida (11,9%) verificou-se na Medida 5 – Incentivar a Consolidação das Infraestruturas, quanto ao número de projectos de demonstração tecnológica de natureza estratégica.

POAT

A Medida mais significativa, em termos financeiros, do POAT foi a Medida 1.1 – “Promover a Conclusão do Projecto Prioritário”. Assim, o indicador¹³ “Extensão de estrada a construir no âmbito da rede fundamental do PP8” apresentou um grau de aproximação à meta de 96,7%, com 1.390Km construídos dos 1.437 previstos. A pior taxa de realização também se encontra na Medida 1.1 e corresponde ao indicador “Extensão de via a electrificar”, com 72,6%.

PO AMBIENTE

A Medida 2.1 – Melhoria do ambiente urbano, uma das mais representativas do PO AMBIENTE, registou um grau de aproximação à meta de 105,0% no indicador “Área verde a requalificar/construir (m2)”, com 2.781.239 m2 intervencionados face a uma previsão inicial de 2.650.000 m2. A pior taxa de realização face à meta estabelecida (82,6%) verificou-se na Medida 1.3 – Informação, Sensibilização e Gestão Ambientais, no indicador “Núcleos de informação/sensibilização a instalar”.

PO NORTE

A Medida de maior relevo financeiro dos eixos 1 e 2 do PO NORTE – Medida 1.3 – Qualificação Territorial – registou um grau de aproximação à meta de 127,7% no indicador “centros de multivalência de cultura e conhecimento executados”, com 60 centros executados face aos 47 previstos. A pior taxa de realização face à meta estabelecida (80,0%) verificou-se na Medida 1.1 – Sistemas Ambientais Locais, quanto à percentagem de população servida por recolha e tratamento de efluentes.

PO CENTRO

A Medida de maior relevo financeiro dos eixos 1 e 2 do PO CENTRO – Medida 1.1 – Equipamentos e Infraestruturas Locais – registou um grau de aproximação à meta de 124,3% no indicador

¹³Trata-se de um indicador de acompanhamento.

“Equipamentos desportivos culturais e de lazer”, com 143 equipamentos executados face aos 115 previstos. A pior taxa de realização face à meta estabelecida (16,7%) verificou-se na Medida 2.4 – Acção Integrada “Turismo e Património no Vale do Côa” quanto à realização de encontros científico-culturais.

PO LVT

A Medida de maior relevo financeiro dos eixos 1 e 2 do PO LVT – Medida 1.1 – Acessibilidades e Equipamentos – registou um grau de aproximação à meta de 125,0% no indicador “Equipamentos culturais construídos, apoiados” com 25 equipamentos intervencionados face aos 20 previstos. A pior taxa de realização face à meta estabelecida (25,0%) verificou-se na mesma Medida – quanto ao n.º de centros de transporte construídos, apoiados.

PO ALENTEJO

A Medida de maior relevo financeiro dos eixos 1 e 2 do PO ALENTEJO – Medida 1.4 – Melhoria da Articulação Funcional do Sistema Urbano e Rural – registou um grau de aproximação à meta de 102,5% no indicador “Intervenções de qualificação urbana na sede do Concelho”, com 41 intervenções face às 40 previstas. A pior taxa de realização face à meta estabelecida (41,0%) verificou-se na Medida 1.1 – Melhoria da Comunicabilidade e Mobilidade Intra e Inter-Regional, quanto aos Km construídos/beneficiados de acessos directos a variantes/áreas urbanas.

PO ALGARVE

A Medida de maior relevo financeiro dos eixos 1 e 2 do PO ALGARVE – Medida 1.1 – Infraestruturas de Requalificação Territorial – registou um grau de aproximação à meta de 160,0% no indicador “Intervenções de renovação urbana”, com 32 intervenções face às 20 previstas. A pior taxa de realização face à meta estabelecida (17,0%) verificou-se na Medida 1.4 – Acções específicas de valorização territorial, no indicador “Projectos Técnicos Apoiados”.

PO AÇORES

A Medida 1.3 – Infra-estruturas e equipamentos de educação e cultura, uma das mais representativas do PO AÇORES, registou um grau de aproximação à meta de 100,0% no indicador “Equipamentos culturais construídos/intervencionados”, com 7 equipamentos previstos e intervencionados. A pior taxa de realização face à meta estabelecida (13,0%) verificou-se nas Medida 2.2 – Incentivos à modernização e diversificação do sector agro-florestal, no indicador “Melhoramentos de pastagens” e na Medida 2.3 - Apoio ao desenvolvimento das pescas, no indicador “Aumento do total de tonelagem para construção de 46 embarcações – Tonelagem/Arqueação”.

PO MADEIRA

A Medida 2.4 – Melhoria das acessibilidades internas, uma das mais representativas do PO MADEIRA, registou um grau de aproximação à meta de 105,3% no indicador “Rede viária municipal construída”, com 20Km construídos para 19 previstos. A pior taxa de realização face à meta estabelecida (20,0%) verificou-se na Medida 2.1 – Agricultura e desenvolvimento rural, no indicador “N.º de ensaios de demonstração”.



Tribunal de Contas

Nas suas alegações, o IFDR referiu que nos relatórios finais dos PO são apresentadas justificações para as baixas taxas de realização de alguns indicadores.

3.3 – Observações mais relevantes e/ou transversais aos vários PO

3.3.1 – Auditorias do Tribunal de Contas

Desde 2002 foram aprovados 19 Relatórios incidindo total ou parcialmente sobre o QCA III e os seus 20 PO, os quais foram todos auditados, sistematizando-se, de seguida, as observações mais relevantes e/ou transversais que resultaram dessas auditorias:

PROCEDIMENTOS CONTABILISTICOS

Foi apurado que os recursos financeiros oriundos da UE na posse das entidades públicas com a função de Autoridade de Pagamento não eram devidamente contabilizados e reflectidos nos seus documentos de prestação de contas.

Identificou-se a necessidade de articulação entre o modelo de gestão financeira do QCA III e os respectivos requisitos, por um lado, e os procedimentos de inscrição e execução do Orçamento do Estado, de modo a evitar constrangimentos na execução de projectos cujos beneficiários eram entidades públicas, com prejuízo para a execução financeira dos respectivos PO.

Foram detectadas situações em que os custos de intervenção de entidades públicas no processo de aprovação dos projectos não eram estimados nem relevados.

PAGAMENTOS

Embora existissem sistemas informáticos implantados foi detectada a emissão de ordens de pagamento por meios independentes do sistema, proporcionando o erro e tornando o procedimento vulnerável à fraude, pelo que foi recomendada a emissão de ordens de pagamento exclusivamente a partir do sistema informático.

SISTEMAS DE INFORMAÇÃO

Em várias acções de auditoria foi identificada a necessidade de imprimir celeridade na conclusão e operacionalização dos sistemas de informação, para assegurar melhor gestão de candidaturas e acompanhamento dos projectos.

Verificou-se a necessidade de as Autoridades de Gestão terem um acesso alargado aos sistemas de informação disponíveis, para assegurar a necessária informação de gestão que permitisse decisões estratégicas atempadas.

Foi apurado em várias auditorias a inexistência de actualização expedita dos sistemas de informação, nomeadamente dos sistemas utilizados pelas Autoridades de Pagamento.

GESTÃO DE CANDIDATURAS

Foi observada a necessidade de acelerar o processo de gestão das candidaturas de modo a assegurar níveis elevados de aprovação e execução que evitassem perda de verbas.

Verificou-se também nas estruturas de apoio técnico a falta de recursos humanos adequados às funções que lhe estavam cometidas.

GESTÃO FINANCEIRA

Para melhorar a eficiência do planeamento dos beneficiários públicos foi considerado que lhes deveria ser dado conhecimento antecipado das perspectivas de aprovação das respectivas candidaturas a fim de ser realizada com a antecedência necessária a respectiva inscrição orçamental.

A fim de evitar a perda de verbas, revelou-se necessário prever as reprogramações necessárias entre Medidas do PO de forma a maximizar o financiamento comunitário.

CONTRATAÇÃO PÚBLICA

Foi recomendado aos responsáveis pelas Autoridades de Gestão a promoção do rigoroso cumprimento dos pressupostos e procedimentos previstos na legislação nacional e comunitária no âmbito da contratação pública, sob pena de os documentos de despesa apresentados pelos beneficiários não poderem ser considerados elegíveis.

CONTROLO

Foi recomendada a orientação adequada das empresas contratadas para a realização de auditorias, no sentido da verificação dos processos de contratação pública que fundamentavam a despesa objecto de co-financiamento.

Foi considerada a necessidade de promover acções de controlo sobre a actividade dos Organismos Intermédios envolvidos na gestão de várias Medidas dos PO.

RECUPERAÇÃO DE MONTANTES NÃO ELEGÍVEIS

Foi recomendada diligência na recuperação de montantes considerados não-elegíveis, de modo a poderem ser afectos, em tempo útil, a outros projectos.

APURAMENTO DE RESULTADOS E IMPACTOS

Foi considerada indispensável a definição de indicadores que possibilitassem apurar a efectiva contribuição dos PO aos fins a que se destinavam e que permitissem verificar os resultados e impactos nos destinatários.

Em síntese, as observações do Tribunal de Contas abarcaram várias perspectivas, tendo incluído observações no âmbito da aplicação das normas comunitárias, mas também sobre as normas nacionais pertinentes. Foram igualmente analisados os modelos implantados e os resultados obtidos, sendo objecto de recomendações a organização e procedimentos adoptados pelas estruturas de apoio - como a segregação de funções e a adequação dos recursos humanos – e a forma como estava a ser assegurada a legalidade e regularidade das despesas objecto de co-financiamento, conduzindo à correcção das situações pelos próprios beneficiários.



Tribunal de Contas

É de registar que a generalidade das recomendações emitidas foram implementadas pelos destinatários, muitas vezes no decurso do próprio trabalho de campo, e tiveram influência concreta no aperfeiçoamento dos regulamentos associados ao funcionamento do QCA III.

Nesta matéria, o IGFSE, nas suas alegações, adiantou que na sequência das alterações legislativas sobre a contratação pública, foram reformulados em articulação com a IGF os procedimentos e instrumentos de trabalho para análise dos requisitos naquele âmbito. Referiu ainda que “(...) *na sequência da experiência acumulada com a execução de auditorias em 2009 e 2010, irá realizar um esforço suplementar em articulação com a IGF, no sentido de se aprofundarem as questões entretanto surgidas com vista ao melhor entendimento nessa matéria, propondo-se transmitir Orientações às Autoridades de Gestão e dar adequada visibilidade das mesmas aos beneficiários.*”

Também o IFDR, no exercício do contraditório, observou, designadamente, que “(...) *tem procurado dinamizar acções específicas nesta matéria, desde logo internas, dirigidas à sua equipa, e externas, dirigidas sobretudo, às estruturas de apoio técnico dos PO, como é o exemplo da “Acção de sensibilização do novo CCP” realizada em 2008 (...) ou, ainda, do conjunto de cinco acções de formação realizadas este ano (...)*”.

3.3.2 – Observações e verificações no âmbito comunitário

3.3.2.1 – Tribunal de Contas Europeu

Desde o relatório anual relativo ao exercício de 2001, que o TCE tem incluído observações sobre a execução orçamental comunitária dos PO do QCA III de Portugal.

Embora nem sempre os PO portugueses tenham sido incluídos nas amostragens que sustentaram as sucessivas opiniões do TCE, ao longo dos anos foram vários os relatórios que incluíram acções de auditoria desenvolvidas em Portugal.

Relativamente ao ano de 2001 o TCE detectou erros de tipo comparável aos já registados no período de programação 1994-1999, como despesas injustificadas ou não suficientemente justificadas e sobreavaliação de despesas gerais nos PO do Algarve e PRODEP, respectivamente. A amostra analisada incluía 12 PO de vários Estados-Membros e foram registadas anomalias semelhantes noutros 5 casos.

Em relação a 2002, à semelhança do ano anterior, foram auditados 15 PO dos Estados-Membros, mas apenas se registou uma situação anómala relativamente a Portugal que foi a apresentação de despesa sem documentos comprovativos no PO de Lisboa e Vale do Tejo. Em relação a esse ano, o relatório incluiu um quadro comparativo sobre os sistemas de gestão e controlo e o TCE não classificou nem o PO LVT nem a gestão do FEDER de Portugal como “NÃO FUNCIONA” em nenhum dos aspectos analisados. Só o PO Nord-Pas-de-Calais de França obteve registo semelhante e todos os outros PO, de vários Estados-Membros foram penalizados com esta classificação em um ou mais dos aspectos analisados.

Relativamente a 2003 o TCE apenas referiu que não havia concluído a análise sobre os sistemas de gestão e controlo de um PO de Portugal. Esta análise foi retomada sobre o ano de 2004 e o TCE detectou no PO Norte, no âmbito do FEDER¹⁴, dois tipos de erros: despesas inelegíveis (por estarem

¹⁴O PO Norte incluiu vários fundos estruturais (cfr. 3.1.1.1).

fora do período de elegibilidade e por ignorarem receitas geradas) e insuficiência de documentos comprovativos a conservar pelo promotor da operação. Apesar disso o PO Norte não registou nenhuma classificação de “NÃO FUNCIONA”, ao contrário de PO de outros Estados-Membros. A classificação “FUNCIONA, MAS A PRECISAR DE MELHORIAS” só foi atribuída ao PO Norte em 3 dos 9 aspectos abordados. Nos restantes 6 aspectos o PO mereceu a melhor classificação atribuída “FUNCIONA BEM, MAS NECESSITA DE ALGUMAS MELHORIAS POUCO SIGNIFICATIVAS”.

Sobre 2005 não houve menções a Portugal, no âmbito do QCA III, e relativamente a 2006 o TCE registou nova opinião positiva sobre os PO portugueses, tendo o PO Acessibilidades e Transportes sido avaliado em relação às respectivas Autoridades de Gestão e de Pagamento e organismos de controlo e de encerramento, com o respectivo controlo interno a ser considerado satisfatório ou parcialmente satisfatório, numa opinião global de “RAZOAVELMENTE EFICAZ”, que foi a melhor menção atribuída, a par com PO da Alemanha, França e Grécia. Foram considerados ineficazes os sistemas de controlo interno de PO de outros Estados-Membros.

Sobre a execução de 2007, o TCE avaliou os sistemas de supervisão e controlo do FEOGA em Portugal, que foram considerados parcialmente eficazes, com a maioria das suas componentes a ser classificada como eficaz e nenhuma ineficaz. Também foi avaliado o PO Norte, no âmbito do FSE, tendo, pela primeira vez, sido classificado como ineficaz o sistema de supervisão e controlo de um PO português, ao serem considerados como tal os controlos internos da Autoridade de Gestão e da Autoridade de Pagamento.

Em relação a 2008 foi realizada uma avaliação global dos sistemas relativos às recuperações e às correcções financeiras ao nível dos Estados-Membros, tendo envolvido o PO Acessibilidades e Transportes e também o PIC INTERREG III A Espanha/Portugal. Ambos mereceram menções positivas, satisfatórias ou parcialmente satisfatórias, nos vários parâmetros analisados.

Numa leitura global é de registar uma visão maioritariamente positiva do TCE nas suas acções desenvolvidas em Portugal. Os principais aspectos negativos apontados por este Tribunal prenderam-se com os sistemas de supervisão do FSE, no PO Norte, e, quanto às operações co-financiadas, com a fundamentação/justificação documental das despesas consideradas elegíveis, aspecto que foi detectado e relatado relativamente aos anos de 2001 e 2004.

Nesta matéria o IGFSE informou, nas suas alegações, que “(...) quando no seguimento das conclusões apuradas pelo TCE, em 18.05.2009, a Comissão (DG Emprego) oficiou o IGFSE para dar seguimento às recomendações do TCE, foram ainda remetidos diversos elementos de prova pelas autoridades portuguesas, que conduziram os serviços da CE a aceitar a maioria das respostas.

Esta posição da Comissão, ao aceitar a maioria das alegações apresentadas, confirmou a convicção do IGFSE de que a posição anteriormente sustentada pelas autoridades nacionais quanto à situação auditada pelo TCE, referente a 2007 e ao PO Norte, deveria ter merecido uma mais aprofundada consideração das alegações então apresentadas, o que poderia ter evitado a apreciação negativa então obtida.”

Registam-se os esclarecimentos prestados.

3.3.2.2 – Planos de acção acordados com a CE

Sempre que a Comissão Europeia entendeu, quer na sequência de auditorias próprias quer na sequência de auditorias do TCE, que era necessário um compromisso especial do Estado-Membro para



Tribunal de Contas

aprofundar, melhorar ou mesmo pôr em marcha os procedimentos necessários à correcta execução do orçamento comunitário foram decididos planos de acção, com metas definidas, para sanar as deficiências detectadas.

Em Portugal são de destacar quatro planos de acção, dos quais dois de maior relevo – o primeiro, no âmbito da contratação pública, que teve por objecto normalizar e aprofundar a análise do cumprimento das regras de contratação pública nos vários PO, com vista a garantir a regularidade das contratações que deram origem às despesas a co-financiar; o segundo, dirigido ao POCI, para ultrapassar dificuldades e vicissitudes inesperadas no arranque deste PO.

Os restantes dois planos de acção prenderam-se com o deficiente cumprimento dos controlos previstos no artigo 10.º do Regulamento (CE) n.º 438/2001 da Comissão, de 2 de Março, no âmbito do PRIME, onde eram prolongados os processos de controlo até a efectiva correcção dos erros detectados ser efectuada, e com uma série de irregularidades menores no POSI. Note-se que, como medida preventiva, no caso do POSI foram suspensas as certificações pelo IFDR e só após a conclusão do plano de acção foram feitos os pagamentos, deduzidos das irregularidades. No PRIME mantiveram-se os pagamentos, com uma dedução de tipo forfetario de 5%.

Todos os planos de acção estão concluídos ou em conclusão, estando ainda em curso acções de follow-up no âmbito da contratação pública destinadas a verificar a utilização de checklist, nomeadamente dos controlos previstos no artigo 4.º do regulamento acima citado¹⁵.

Para além dos planos de acção, está ainda em curso uma acção complementar de controlo solicitada pela CE e que envolve projectos co-financiados pelo POAT do QCA III, relacionada com a DAS de 2008¹⁶.

3.3.3 – Acção do Sistema Nacional de Controlo

Com a transferência de funções para os Estados-Membros, desde 1990, no âmbito da selecção de projectos e de verificação da elegibilidade das despesas, é em estruturas de apoio técnico sedeadas por toda a União Europeia, e não apenas em Bruxelas, que é executada parte significativa do Orçamento da União Europeia. A este conjunto de atribuições que a Comissão Europeia desconcentrou impunha-se a sobreposição de um modelo de controlo interno que criasse um nível de confiança aceitável na regularidade das operações.

Por proposta do Tribunal de Contas Europeu foi previsto um modelo de controlo assente em três níveis, prevendo-se um primeiro nível de controlo responsável pelas acções de auditoria sobre as operações, e dois níveis superiores encarregues de garantir a qualidade do controlo, cabendo ao nível mais elevado a articulação geral do sistema e a interlocução com a Comissão Europeia¹⁷.

Assim, foi instituído em Portugal o Sistema Nacional de Controlo do QCA III (SNC)¹⁸, articulado em três níveis, cabendo ao primeiro nível o controlo das operações, ou seja, dos processos de candidatura

¹⁵O artigo prevê a existência e utilização de procedimentos, pelos sistemas de gestão e controlo, para verificação do fornecimento de bens e serviços co-financiados e da veracidade das despesas objecto de pedidos (nomeadamente quanto à elegibilidade das despesas para o apoio dos fundos estruturais a título da intervenção em causa, aos contratos públicos, aos auxílios estatais, à protecção do ambiente e à igualdade de oportunidades).

¹⁶DAS – Declaration of assurance – Parecer do TCE sobre as contas da Comissão Europeia.

¹⁷A orientação do TCE foi vertida nos Regulamentos (CE) n.º 438/2001 da Comissão, de 2 de Março, e n.º 1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho, – artigos 38.º e 39.º.

¹⁸Decreto-Lei n.º 168/2001, de 25 de Maio, e Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de Abril – *maxime* Secção IV.

e da elegibilidade das despesas, e ao segundo nível a avaliação do controlo de primeiro nível, incluindo o controlo das operações sempre que necessário para testar a eficácia deste.

O alto nível, que é o nível superior do modelo de controlo adoptado, compreende, designadamente, a avaliação dos sistemas de gestão e de controlo existentes aos diferentes níveis das intervenções operacionais, da gestão, acompanhamento e avaliação global e da estrutura orgânica das intervenções operacionais, bem como a promoção de acções de articulação entre as diferentes entidades com responsabilidades no sistema de controlo. Compete ainda ao controlo de alto nível a promoção de acções de articulação entre as diferentes entidades com responsabilidades no sistema nacional de controlo, a comunicação à Comissão Europeia das irregularidades detectadas e dos desenvolvimentos registados na aplicação do Regulamento (CE) n.º 438/2001 da Comissão, de 2 de Março, e a emissão da declaração de encerramento das diferentes formas de intervenção dos fundos comunitários.

Ao longo do período de programação o SNC, com o seu funcionamento articulado, assegurou o controlo de 5% da despesa total elegível do QCA III, objectivo que se encontrava fixado no artigo 10.º do Regulamento (CE) n.º 438/2001 da Comissão, de 2 de Março. Para além do objectivo quantitativo, o controlo também observou requisitos qualitativos na definição das amostras, tendo em conta a diversidade dos projectos, factores de risco específicos apurados e a intervenção de organismos intermédios.

Não se encontra ainda concluído o trabalho do SNC do QCA III, que será objecto de um relatório final. Até à data é apenas possível analisar os dados disponíveis, correspondentes ao ponto de situação sobre a sua actividade (1.º/2.º níveis) no fim do primeiro trimestre de 2010.

Quadro 4 – Níveis atingidos de esforço de controlo e materialidade do erro (1.º/2.º níveis) (%)

	Esforço FEDER	Erro FEDER	Esforço FSE	Erro FSE	Esforço FEOGA-O	Erro FEOGA-O	Esforço IFOP	Erro IFOP
PRODEP Educação - CCI 1999PT051PO001	25,19	0,54	7,88	2,32				
POEFDS - CCI 1999PT051PO002	23,32	1,61	7,96	2,11				
POCTI/POCI 2010 - CCI 1999PT161PO003	16,2	1,56	60,07	0,04				
POSV/POSC - CCI 1999PT161PO004	24,65	2,23	37,21	1,15				
POSAÚDE - CCI 1999PT161PO005	31,19	2,74	37,07	1,9				
POCultura - CCI 1999PT161PO006	29,07	0,6						
POAdministração Pública - CCI 2004PT051PO001	16,72	0,35	12,08	0,56				
POAGRO - CCI 1999PT061PO007	58,03	1,71	15,95	1,46	N/D	N/D		
POMARE - CCI 1999PT141PO018	40,81	0,78					N/D	N/D
POE/PRIME - CCI 1999PT161PO008	40,61	2,77	42,2	1,84				
POAcessibilidades e Transportes - CCI 1999PT161PO009	61,63	0,87						
POAmbiente - CCI 1999PT161PO010	43,99	0,56						
PONORTE - CCI 1999PT161PO017	14,42	2,29	10,25	2,17	N/D	N/D	N/D	N/D
POCENTRO - CCI 1999PT161PO014	10,62	3,05	16,92	0,38	N/D	N/D	N/D	N/D
POLVT - CCI 1999PT161PO015	24,83	0,69	10,84	2,05	N/D	N/D		
POALT - CCI 1999PT161PO013	56,22	0,61	13,72	2,4	N/D	N/D	N/D	N/D
POALG - CCI 1999PT161PO012	19,7	1,18	18,65	1,27	N/D	N/D	N/D	N/D
PRODESA - CCI 1999PT161PO011	30,75	0,22	16,04	1,83	N/D	N/D	N/D	N/D
POPRAM - CCI 1999PT161PO016	32,85	1,99	13,98	1,27	N/D	N/D	N/D	N/D
POATQCA Assistência técnica - CCI 2000PT161PO001	52,78	0,04	23,73	0,43	N/D	N/D	N/D	N/D

Fonte : Autoridades de Pagamento

De acordo com os dados disponíveis, que não incluem elementos sobre o FEOGA-O e IFOP e que não podem ser considerados finais, verificaram-se níveis de esforço de controlo¹⁹ por vezes bastante

¹⁹ Os requisitos para o apuramento dos níveis de esforço de controlo previstos no Regulamento (CE) n.º 438/2001 da Comissão, de 2 de Março, foram detalhados na “Nota de Orientações da Comissão Europeia sobre os controlos por amostragem”, nomeadamente sobre a situação dos PO plurifundos e sobre auditorias de sistemas.



h

Tribunal de Contas

elevados, tendo sido apurados níveis de materialidade do erro geralmente inferiores a 2% na maioria dos PO.

3.4 – Abordagem aos Grandes Projectos

De acordo com o artigo 25.º do Regulamento CE n.º 1260/1999, consideram-se Grandes Projectos aqueles que englobem um conjunto de trabalhos economicamente indivisíveis, com uma função técnica precisa, visem objectivos claramente identificados e apresentem um custo total elegível superior a 50 milhões de euros.

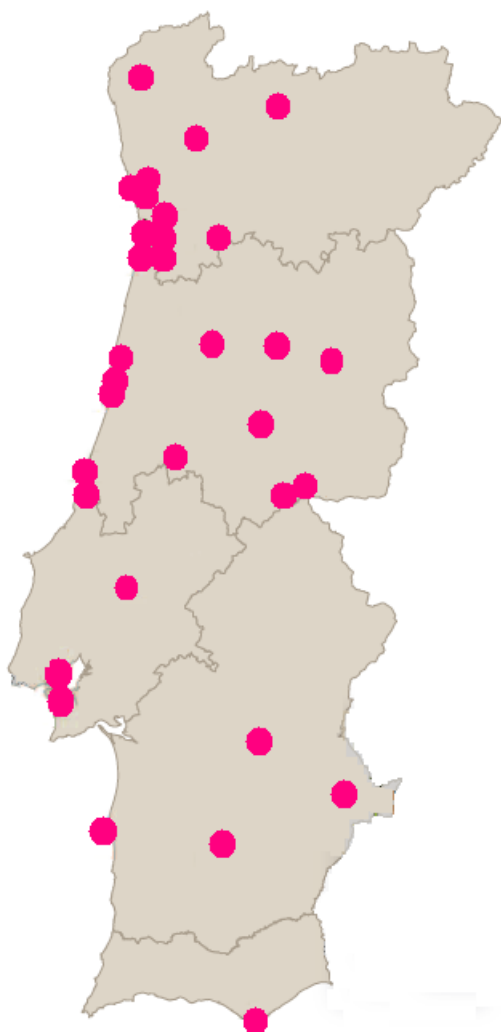
Os Grandes Projectos, apesar de terem um processamento específico nos termos da regulamentação comunitária, não constituem uma forma específica de intervenção dos fundos comunitários, no período de programação 2000-2006. As formas de intervenção, segundo o referido Regulamento, são o Quadro Comunitário de Apoio, as Iniciativas Comunitárias e as Acções Inovadoras.

No QCA III registaram-se 35 Grandes Projectos, que foram acompanhados sobretudo no âmbito do POAT e do PRIME, mas também do PO Norte, PO Centro, PO LVT, PO Alentejo e PO MARE.

3.4.1 – Distribuição geográfica

A repartição geográfica dos Grandes Projectos está espelhada no seguinte mapa:

Figura 5 – Distribuição geográfica dos Grandes Projectos



Fonte: Relatórios finais a 31 de Maio de 2010.

No período de programação 2000-2006, assistiu-se a uma grande concentração dos Grandes Projectos na zona litoral norte do país, na zona NUTS III Grande Porto.

Esta constatação é mesmo acentuada se atendermos aos montantes envolvidos, pois se em número de projectos se registam 8 Grandes Projectos de um total de 35 (22,9%), quanto ao investimento elegível os 8 projectos totalizaram € 1.808,8 milhões no conjunto de € 4.671,0 milhões de investimento elegível realizado, representando 38,7% deste. A percentagem do investimento comunitário é ainda superior (43,8%).

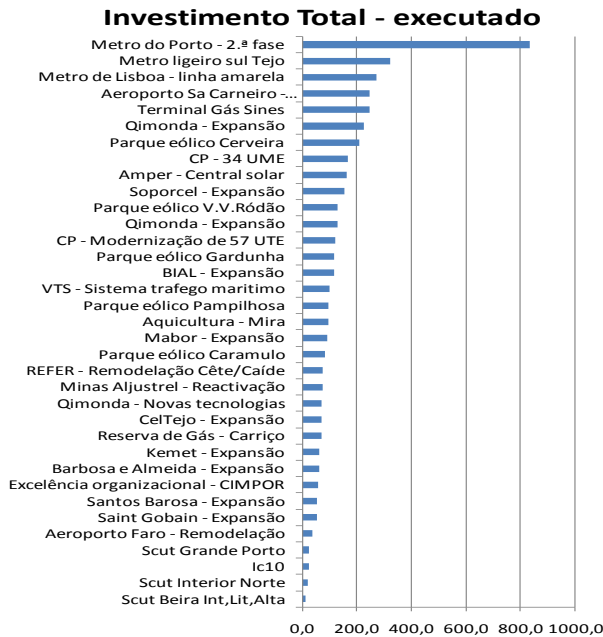
A distribuição pelas restantes zonas NUTS III envolvidas em Grandes Projectos é mais uniforme, variando a percentagem de participação no investimento público entre 6,9% (Península de Setúbal) e 0,4% (Douro). Não se verificou a implantação de nenhum Grande Projecto do QCA III nas zonas NUTS III Ave, Entre Douro e Vouga, Beira Interior Norte, Médio Tejo, Oeste, Pinhal interior Sul, Serra da Estrela, Alto Alentejo e Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. As zonas Alto Trás-os-Montes e Baixo Vouga foram beneficiárias da implantação de parte dos equipamentos imputados às zonas NUTS III Grande Porto e Douro.



3.4.2 – Dimensão dos projectos

Gráfico 10 – Investimento total executado nos Grandes Projectos

(milhões de euros)

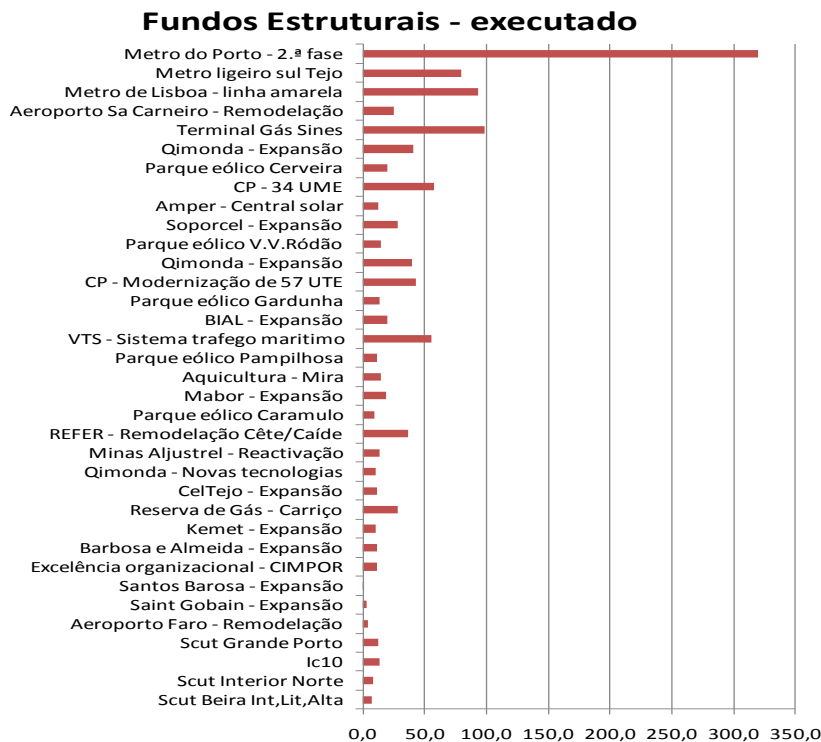


Os 35 Grandes Projectos variaram consideravelmente em termos de dimensão financeira/investimento total. O projecto “SCUT Beira Interior, Litoral e Alta” representou apenas € 12,2 milhões, enquanto o projecto “Metro do Porto – 2.ª fase” envolveu um investimento total de € 832,8 milhões. Por escalões registam-se 5 projectos até € 50 milhões (14,3% do total de projectos), 14 projectos entre € 51 milhões e € 100 milhões (40%), 9 projectos entre € 101 milhões e € 200 milhões (25,7%), 6 projectos entre € 201 milhões e € 350 milhões (17,1%) e 1 projecto com investimento total superior a € 350 milhões (2,9%).

Fonte: Relatórios finais a 31 de Maio de 2010.

Gráfico 11 – Fundos estruturais na execução dos Grandes Projectos

(milhões de euros)



Fonte: Relatórios finais a 31 de Maio de 2010.

O apoio comunitário não foi idêntico em todos os projectos.

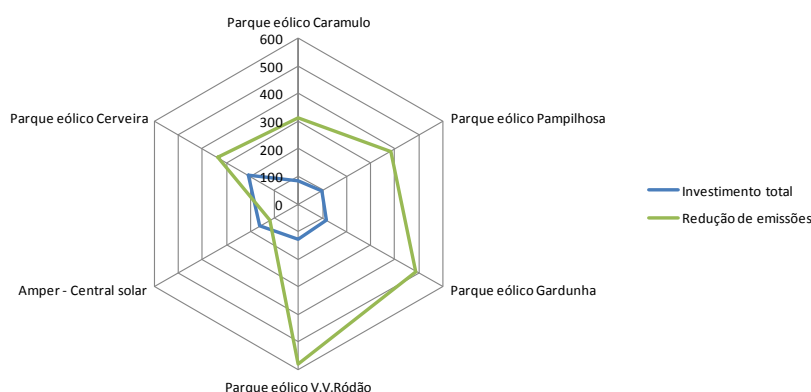
O Projecto SANTOS BAROSA teve um nível de co-financiamento comunitário de 1,5%, representando a mais baixa taxa de co-financiamento do conjunto. Os projectos “SCUT Beira Interior, Litoral e Alta” e “IC10” foram cofinanciados a 60% por fundos comunitários.

Assim, 6 projectos tiveram um co-financiamento comunitário até 10% (17,1 % do total de Grandes Projectos), 16 projectos entre 11% e 25% (45,7 %), 4 projectos entre 26% e 35% (11,4%), 6 projectos entre 36% e 50% (17,1%) e 3 projectos mais de 50% de co-financiamento comunitário (8,6%).

3.4.3 - Aspectos ambientais

Gráfico 12 – Grandes Projectos - Redução de emissões atmosféricas

Investimentos (€ milhões)/Redução de emissões (mil t CO2/ano)



Numa perspectiva ambiental existem dados que permitem estabelecer a relação entre os investimentos realizados e a redução de emissões de CO2.

Em seis dos projectos realizados a redução de emissões associada está quantificada, cifrando-se em 2.217 t CO2/ano.

O gráfico espelha a relação entre os montantes de investimento total e a redução de emissões quantificada para cada projecto.

A relação verificada, sendo directa, não é equivalente nos casos em análise.

Fonte: Relatórios finais a 31 de Maio de 2010.

Para além destes seis projectos é possível identificar oito outros projectos que, embora não disponham de dados sobre a redução de emissões de CO2 que lhes pode ser associada, permitem estimar um impacto relevante na redução de emissões, dada a perspectiva de descongestionamento de vias de circulação de viaturas automóveis, ou de criação de condições para a substituição do transporte individual rodoviário por transporte público ferroviário (como é o caso da construção das SCUT Grande Porto, Interior Norte e Beira Interior, Litoral e Alta, do IC10 e dos projectos ferroviários do troço Cête-Caide e da aquisição de 34 Unidades Múltiplas Eléctricas) ou mesmo muito relevante, por motivos idênticos, nos projectos do Metro do Porto, do Metro de Lisboa – Linha Amarela e do Metro ligeiro do Sul do Tejo.

No caso da construção de linhas de transporte de metropolitano, tendo especialmente em conta a sua valia de transporte suburbano, com a conseqüente eliminação ou encurtamento de trajectos rodoviários individuais e colectivos e sua substituição por transporte em ferrovia de tracção eléctrica, é previsível a diminuição drástica de emissões diárias de CO2²⁰.

²⁰Foram realizados estudos que apontam neste sentido em relação a um troço do Metro do Porto.



h

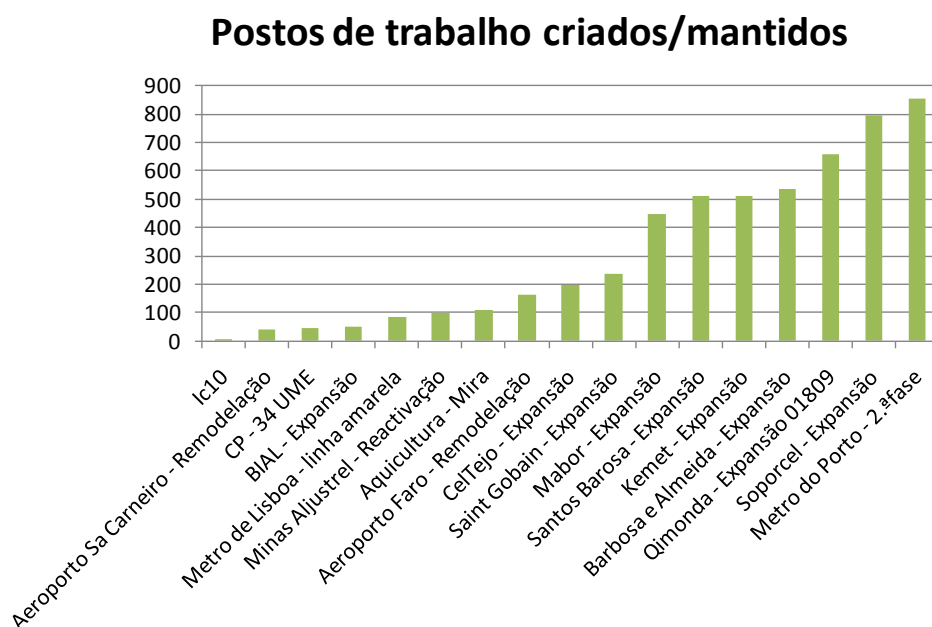
Tribunal de Contas

Para além da redução de emissões de CO₂, 19 dos 35 Grandes Projectos incluíram componentes de protecção ambiental, sobretudo pela melhor gestão de resíduos, mas também através de medidas activas de reposição do ecossistema, como no caso do projecto AMPER, de produção de energia por fonte foto-voltaica, onde foi reposta a flora compatível com o projecto e a fauna autóctone, após a intervenção.

3.4.4 - Relevância no emprego

O gráfico seguinte reporta-se aos postos de trabalho criados/mantidos no final dos projectos.

Gráfico 13 – Grandes Projectos – Postos de trabalho associados



Fonte: Relatórios finais a 31 de Maio de 2010.

Segundo as respectivas fichas-resumo, 19 dos Grande Projectos (3 relativos a um mesmo promotor) assumiram a dimensão da criação/manutenção de postos de trabalho como uma das suas vertentes relevantes.

Sete dos projectos apresentam ainda volumes significativos de criação de emprego temporário na fase de construção dos empreendimentos incluídos no projecto, sendo de salientar o Metro do Porto com 9987 postos de trabalho gerados na sua fase de construção.

É de registar que as alterações de conjuntura económica ditaram que quatro dos Grandes Projectos, viessem a ter os seus planos de desenvolvimento postos em causa estando actualmente comprometido o objectivo de assegurar os níveis de emprego previstos.

3.4.5 - Perspectivas de futuro

Dos 35 Grandes Projectos apoiados no âmbito do QCA III, 21 traduziram-se na implantação de estruturas e meios de utilidade social, cujo aproveitamento, embora possa conhecer períodos de menor rendibilização, corresponde a prazos de utilidade muito longos que permitem estimar em termos económicos o retorno do investimento realizado. É o caso do sistema VTS – *Vessel Traffic System*, das vias rodoviárias e ferroviárias, das instalações aeroportuárias, dos investimentos na produção de energia eólica e solar ou na melhor utilização do gás natural.

Note-se que alguns destes investimentos não estão ainda a atingir os objectivos inicialmente propostos, como é o caso do Metropolitano do Sul do Tejo e mesmo da extensão da Linha Amarela do Metropolitano de Lisboa, perspectivando-se que evoluções posteriores na rede de transportes em que se inserem venham permitir aumentar o número de passageiros transportados.

Os restantes 14 projectos apoiaram empresas industriais consolidadas que utilizaram os apoios em projectos de expansão ou modernização tecnológica. Trata-se de investimentos que, apesar da racionalidade demonstrada nos estudos que conduziram à sua aprovação, estão dependentes de condições particulares e globais da actividade económica a que se dedicam que podem ditar uma melhor ou pior evolução dos resultados obtidos com os investimentos feitos.

Neste contexto são de referir os casos mais expostos como o das empresas de componentes electrónicos ou do sector vidreiro. São mercados muito concorrenciais, onde mesmo factores favoráveis como a existência de mão-de-obra qualificada, no primeiro caso, ou a proximidade de matérias-primas de qualidade, no segundo caso, não asseguram por si sós a compensação de desvantagens como a distância aos clientes europeus.

A avaliação prospectiva dos Grandes Projectos passa por uma avaliação ex-post que não se encontra prevista nos regulamentos comunitários. Esta é aliás uma das recomendações do Tribunal de Contas Europeu²¹ sobre o futuro do procedimento relativo aos Grandes Projectos:

“A regulamentação dos Fundos Estruturais do período 2007-2013 não prevê a avaliação ex post dos grandes projectos pela Comissão. Contudo, o Tribunal considera que a avaliação dos grandes projectos após a sua realização é essencial para as administrações nacionais e para os beneficiários, que estão interessados em verificar a eficiência e a eficácia reais das despesas a fim de conseguir melhorias em matéria de gestão e aos quais a avaliação deve fornecer uma base sólida de ajuda para a programação.”

É efectivamente de ponderar a introdução no Regulamento Geral do FEDER e Fundo de Coesão, que regulamenta a aplicação destes fundos no período de programação 2007-2013, e em cujo âmbito devem recair a generalidade dos Grandes Projectos a aprovar no QREN, de um procedimento de avaliação ex-post de cada Grande Projecto, tendo em conta que na fase de aprovação da candidatura são reunidos elementos que permitem avaliar, em vários parâmetros e com rigor, a evolução do projecto nos anos subsequentes ao seu desenvolvimento.

Nas suas alegações, o IFDR referiu que *“(…) a questão de avaliação ex-post dos grandes projectos deve ser prevista no âmbito do Plano de Avaliação ao nível FEDER e FC, da responsabilidade deste Instituto, e não PO a PO ou projecto a projecto, não só pelas vantagens que uma visão agregadora*

²¹ In “RELATÓRIO ESPECIAL N.º 1/2008 - relativo aos procedimentos de instrução e de avaliação dos grandes projectos de investimento dos períodos de programação 1994-1999 e 2000-2006 acompanhado das respostas da Comissão”.



Tribunal de Contas

trará como pelo facto de os efeitos ex-post se produzirem muitas vezes já após o encerramento dos PO sendo então mais difícil para as AG já extintas promoverem tais avaliações.”

São pertinentes os aspectos salientados pelo IFDR, nomeadamente quanto ao momento de realização das avaliações.

3.4.6 – Análises específicas

3.4.6.1 – Projecto KEMET ELECTRONICS

Projecto n.º 33/00280 – Kemet Electronics Portugal, S.A.

A empresa foi constituída em 27 de Novembro de 1996 e tem por actividade principal a produção de componentes electrónicos.

O projecto tinha como objectivo a criação de 5 novas linhas de produção destinadas ao fabrico de “chips condensadores com electrólito sólido de Tântalo”, implicando o aumento da capacidade produtiva. No entanto, o investimento realizado na componente FEDER correspondeu apenas à instalação de 3 linhas de produção, em lugar das 5 originalmente planeadas, representando 76,4% do investimento inicialmente previsto. O ajustamento do projecto de investimento deveu-se à evolução da procura de chips condensadores a nível mundial e à necessidade da empresa adoptar uma estratégia de up-grade tecnológico da actual estrutura produtiva.

A unidade está implantada a sul da cidade de Évora, na região NUTS II - Alentejo.

A Kemet foi beneficiária de outro projecto no âmbito do PRIME.

Quadro 5 – Execução financeira do Grande Projecto da KEMET ELECTRONICS PORTUGAL, S.A.

(em euros)

	Investimento total	FEDER	FSE
Investimento aprovado	88.229.684	12.392.938	2.293.127
Investimento executado	63.140.872	9.471.131	1.253.439

Com a criação e entrada em funcionamento das novas linhas de produção, o projecto permitiu que se procedesse à duplicação da capacidade de produção, por via da capacidade adicional de 700 milhões de unidades de chips condensadores.

O projecto teve como consequência directa a criação de 151 novos postos de trabalho e contribuiu para a manutenção de 511 postos de trabalho permanentes até ao final da vigência do contrato (2003).

A realização do presente investimento, utilizando altas tecnologias, permitiu ainda o aumento do nível de qualificação dos trabalhadores da região e o consequente acréscimo do rendimento per-capita necessário ao desenvolvimento regional.

Apesar de ser uma indústria sem carga poluente apreciável, foi implementado um sistema de gestão ambiental que exigiu a manutenção de procedimentos sistemáticos com a finalidade de consolidar a prevenção da poluição, cumprir a legislação e melhorar o desempenho ambiental. O sistema

implantado teve efeitos directos na gestão de resíduos sólidos e sua separação por componentes, privilegiando a reciclagem/reutilização, e na implementação de um sistema de pré-tratamento de águas residuais, a montante da descarga no colector municipal, dotado de sistemas de aviso e retenção no caso de avaria, evitando assim descargas acidentais.

O grau de cumprimento dos objectivos contratuais foi avaliado em 2003, de acordo com os seguintes parâmetros:

- ◆ Realização do projecto no prazo - previsto: 41 meses / realizado: 41 meses;
- ◆ Criação de postos de trabalho - previsto: 151 / realizado: 151;
- ◆ VAN²² anual a partir de 30 de Setembro de 2001 - previsto: 45% / realizado: 59,1%;
- ◆ Vendas - previsto € 61.694,9 mil / realizado € 94.632,4 mil;

Foi realizada a verificação física do projecto, tendo sido possível verificar a respectiva implantação e operacionalidade e a organização dos elementos documentais a manter junto do promotor, nos termos regulamentares.

Figura 6 – Ampliação das instalações da KEMET em Évora

O projecto foi executado entre 02-02-2000 e 26-06-2003, envolvendo a necessária ampliação das instalações fabris a que corresponde a imagem junta.



3.4.6.2 – Projecto CIMPOR

Projecto n.º 00/07151 – CIMPOR – Indústria de cimentos, S.A.

A CIMPOR tem por actividade a produção, distribuição e comercialização de cimento e outros ligantes hidráulicos e seus derivados, podendo exercer actividades conexas com aquelas, nomeadamente a fabricação, distribuição e venda de cal hidráulica, sacos de papel, agregados e betões, artefactos de cimento e outros materiais de construção.

O projecto de investimento inseriu-se na estratégia de modernização ao longo de toda a cadeia de valor da empresa, centrando-se em quatro eixos estratégicos de melhoria e respectivos investimentos associados:

²²VAN – Valor Acrescentado Nacional.



Tribunal de Contas

- ◆ Capacidade de Gestão: actuação ao nível da optimização de formas avançadas de gestão global e de organização do trabalho, de acréscimos de competências e da fiabilidade da informação;
- ◆ Capacidade Operacional: actuação ao nível da inovação dos processos tecnológicos, na melhoria da qualidade dos produtos, na utilização de recursos naturais, na eficiência energética e fiabilização das operações produtivas;
- ◆ Capacidade Ecológica e Integração Social: actuação ao nível da sustentabilidade ecológica por via de recurso a instrumentos de gestão dos impactos ambientais e de demonstração da melhoria do comportamento ambiental global das unidades fabris;
- ◆ Capacidade Logística: actuação ao nível do mercado, potenciando a exportação de cimento e a regularização do abastecimento às Regiões Autónomas.

Em linhas gerais, o plano de investimento associado a este projecto contemplou um conjunto de acções de natureza corpórea e incorpórea, visando o aumento de competitividade da empresa. Incluiu também um plano de formação, de acordo com os objectivos estratégicos da empresa.

O projecto desenvolveu-se nas unidades de produção de Souselas (NUTS II – Centro), Alhandra (NUTS II – LVT) e Loulé (NUTS II – Algarve).

A CIMPOR foi beneficiária de três outros projectos no âmbito do PRIME.

Quadro 6 – Execução financeira do Grande Projecto da CIMPOR – Indústria de Cimentos, S.A.

(em euros)

	Investimento total	FEDER	FSE
Investimento aprovado	59.763.609	11.414.979	377.468
Investimento executado	57.098.553	11.031.346	287.376

A mais-valia ambiental, no valor de € 350.000,00, foi atribuída em 13-02-2009.

Com a realização do projecto, a CIMPOR Indústria reforçou a sua posição competitiva, com repercussões a nível nacional e regional, sendo identificados os seguintes efeitos:

- ◆ Contribuição para o desenvolvimento do sector da construção civil e obras públicas, dado que a empresa ficou com uma capacidade instalada que lhe permite responder satisfatoriamente às necessidades em matéria de cimento;
- ◆ O aumento da capacidade de produção do forno 3 do Centro de Produção de Souselas reduziu a importação de clínquer com reflexos nas contas externas;
- ◆ Incentivo à modernização das empresas prestadoras de serviços, por força da avançada tecnologia incorporada nos equipamentos instalados. Este facto originou um aumento de competências dos técnicos das empresas subcontratadas, bem como uma evolução tecnológica dos seus equipamentos;
- ◆ Melhoria na exploração das reservas naturais graças à optimização do uso de matérias-primas;
- ◆ Diminuição do consumo de energia eléctrica;

- ◆ Diminuição da carga poluente por força das melhorias tecnológicas introduzidas nos processos de fabrico.

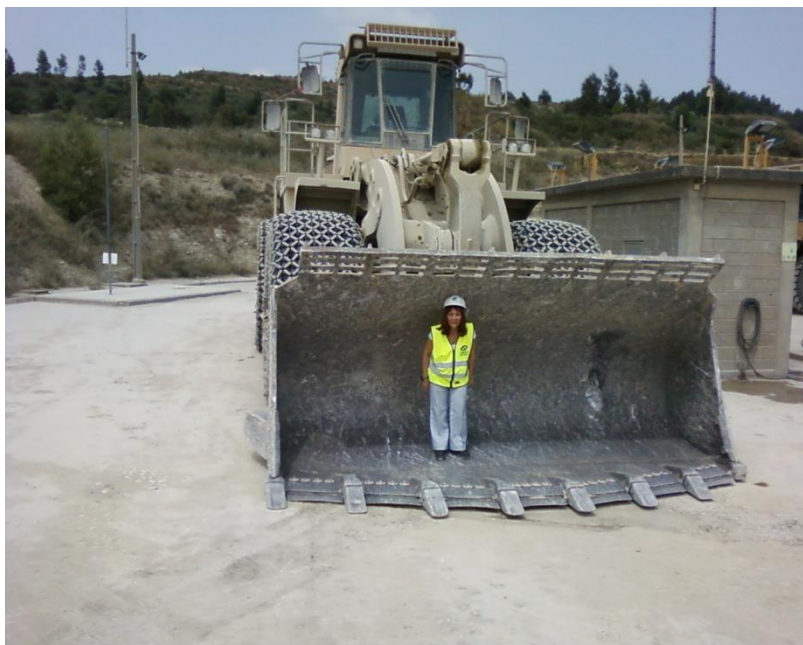
O grau de cumprimento dos objectivos contratuais foi avaliado em 2003, de acordo com os seguintes parâmetros:

- ◆ Realização do projecto no prazo - previsto: 43 meses / realizado: 43 meses;
- ◆ VAB/Trabalhador em 2003 - previsto: € 328,7 mil / realizado: € 259,2 mil;
- ◆ Incorporação de clínquer importado em 2003 - previsto: 0 / realizado: 0;
- ◆ Nível de emissões de partículas sólidas dos fornos de Alhandra – previsto: inferior a 25mg/Nm³ em 2003 / realizado 8,6 mg/Nm³;
- ◆ Nível de emissões de partículas sólidas dos fornos de Loulé – previsto: inferior a 25mg/Nm³ em 2003 / realizado 6,2 mg/Nm³;
- ◆ Redução de ruído na periferia do centro de produção de Souselas – previsto: valor inferior a 60 db em 2003 / realizado: valor máximo de 58,3 db.

Para a realização da verificação física do projecto foi seleccionado o centro de produção de Alhandra, onde foi possível verificar a implantação dos investimentos incluídos no projecto, quer na zona fabril quer na zona de extracção da matéria-prima, e a organização dos elementos documentais a manter junto do promotor, nos termos regulamentares.

Figura 7 – Equipamento de extracção – CIMPOR, Alhandra

O projecto foi executado entre 06-08-1999 e 31-12-2002, fase em que foram instalados os novos equipamentos, nomeadamente os filtros de mangas necessários para a redução das emissões de partículas, assim como equipamentos de extracção como o da figura junta.





3.4.6.3 – Projecto CP – Caminhos de Ferro Portugueses, SA

Projecto 31-04-01-FDR-0004 “Modernização de 57 UTE's de Silício”

O projecto “Modernização de 57 UTE (Unidades Triplas Eléctricas) de Silício” foi motivado pela indispensável adaptação à electrificação da infra-estrutura ferroviária com os objectivos de minimizar os custos dos consumos e de manutenção/reparação e de melhorar a articulação entre os vários serviços, garantindo que as ligações se façam com tempos de espera mínimos e condições de conforto para os clientes. O projecto implicou a introdução de material circulante remodelado ao nível de conforto, segurança e tecnologia de transporte, com a consequente redução substancial dos tempos de percurso, aumento da pontualidade e disponibilidade do serviço.

Inicialmente o projecto previa a modernização de 18 UTE's de Silício mas foi reprogramado como Grande Projecto para abarcar 57 UTE's, com um investimento elegível de €124.350.119,00 .

A CP foi beneficiária de outros 11 projectos no âmbito do POAT.

O desenvolvimento do projecto facultou, na sua fase de desenvolvimento, a criação de 10 postos de trabalho temporário.

O incremento do projecto foi o seguinte:

Quadro 7 – Execução financeira do Grande Projecto da CP – Caminhos de Ferro Portugueses, S.A.

(em euros)

	Investimento total	FEDER
Investimento aprovado	124.350.119	43.522.542
Investimento executado	122.631.687	42.921.090

O resultado do projecto teve impacto directo na melhoria da qualidade, conforto e segurança do material circulante e do serviço prestado directamente a mais de 3 milhões de utentes nas regiões NUTS II Norte, Centro, LVT, Alentejo e Algarve, contribuindo para a manutenção/fidelização de clientes.

Foi realizada a verificação física do projecto através da visita a uma das composições ferroviárias inseridas no projecto, tendo sido possível verificar a respectiva implantação e operacionalidade e a organização dos elementos documentais a manter junto do promotor, nos termos regulamentares.

Figura 8 – Aspecto exterior de uma da 57 UTE modernizadas



O projecto foi executado entre 21-05-2002 e 23-12-2005, data da conclusão física, que incluiu a modernização de 57 composições ferroviárias, cujo aspecto exterior se reproduz na figura junta.

3.4.6.4 – Projecto Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos

Projecto 31-04-02-FDR-00012 “Sistema de Controlo de Tráfego Marítimo (VTS) do Continente”

O projecto visou garantir a implementação de um sistema de controlo de tráfego marítimo em Portugal Continental, constituindo um dos principais elementos do conceito de vigilância costeira total, tendo sido concebido para a protecção dos interesses de segurança, ambientais e económicos nacionais e comunitários. Este projecto, juntamente com o “Plano de Expansão do Aeroporto de Sá Carneiro” e o “Plano de Expansão do Aeroporto de Faro”, inclui-se no âmbito da Rede Transeuropeia de Transportes.

Quadro 8– Execução financeira do Grande Projecto do IPTM

(em euros)

	Investimento total	FEDER
Investimento aprovado	100.973.648	48.366.377
Investimento executado	100.855.626	55.470.594

O projecto foi desenvolvido pelo IPTM, tendo sido o único promovido por esta entidade no âmbito do POAT.

A análise do projecto, do ponto de vista financeiro, deve ter em conta que se trata de um projecto sem receitas previstas, dependendo a sua viabilidade financeira futura de verbas do Orçamento do Estado. Em termos económicos existem, porém, várias variáveis que contribuem para a viabilização do projecto, nomeadamente os benefícios resultantes da libertação de pesqueiros em consequência do afastamento dos EST – Esquemas de Separação de Tráfego - em relação à costa, os benefícios resultantes da redução de pequenos incidentes e também da redução de actividades ilícitas.



h

Tribunal de Contas

O sistema VTS (*Vessel Traffic System*) implantado constitui uma ferramenta para aumentar a segurança do tráfego e da navegação na costa portuguesa, constituindo um instrumento para o exercício da Autoridade de Controlo de Tráfego Marítimo cometida ao IPTM. A entrada em funcionamento do sistema permitiu a efectivação dos EST aprovados pela Organização Marítima Internacional, com o conseqüente afastamento da navegação da costa portuguesa, das anteriores 5 milhas marítimas para as 14/15 milhas; harmonização do sistema com o estabelecido por Espanha; a criação de corredores de passagem para navios transportando cargas poluentes.

Figura 9 – Esquemas de separação de tráfego no Cabo de S.Vicente



Figura 10 – Uma das torres de suporte do VTS



O projecto foi executado entre 07-01-2005 e 28-07-2008, fase em que foram realizadas as construções previstas e instalados os novos equipamentos de suporte ao sistema.

Foi realizada a verificação física do projecto através da visita ao Centro de Controlo de Tráfego Marítimo de Paço de Arcos, onde foi possível verificar a implantação e operacionalidade do sistema, tendo sido feitas demonstrações concretas de monitorização e contacto com navios em trânsito. Posteriormente, nas instalações do IPTM, em Alcântara, foi verificada a organização dos elementos documentais a manter junto do promotor, nos termos regulamentares.

4 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Foi dada vista ao Excelentíssimo Procurador-Geral Adjunto que emitiu parecer de concordância.

5 – EMOLUMENTOS

Nos termos dos artigos 2º, 10º e 11º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e em conformidade com a nota de emolumentos constante do Anexo I, são devidos emolumentos no montante de € 17 164,00, a suportar, em partes iguais, pelo Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P., pelo Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P. e pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.

6 – DETERMINAÇÕES FINAIS

6.1. O presente Relatório deve ser remetido:

- a) À Comissão Ministerial de Coordenação do QREN;
- b) À Comissão de Gestão do QCA III;
- c) Ao Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P.;
- d) Ao Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P.;
- e) Ao Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P..

6.2. Um exemplar do Relatório deve ser remetido ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do disposto nos artigos 29º, nº 4, e 54.º, nº 4, este aplicável por força do artigo 55º, nº 2, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

6.3. Após a entrega do Relatório às entidades referidas, deverá o mesmo ser divulgado no sítio do Tribunal de Contas na Internet.

6.4. No prazo de seis meses deverão as entidades a quem foram dirigidas as recomendações informar o Tribunal acerca do seu acolhimento ou da respectiva justificação, em caso contrário.



Tribunal de Contas

Aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 25 de Novembro de 2010

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR

(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS

(José Manuel Monteiro da Silva)

(António José Avérous Mira Crespo)



Fui Presente

O PROCURADOR-GERAL ADJUNTO

ANEXO I – NOTA DE EMOLUMENTOS

(Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas [RJETC], aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/2000, de 4 de Abril).

AUDITORIA À EXECUÇÃO GLOBAL DO QCA III**Departamento de Auditoria III**

Proc.º n.º 10/09-AUDIT
Relatório n.º 42 /10 - 2.ª Secção

Entidade fiscalizada: Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P., Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P. e Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.

Entidade devedora: Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P., Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P. e Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.

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	8		959,92
Acções na área da residência oficial	88,29	923		81 491,67
- 1% s/ Receitas Próprias				
- 1% s/ Lucros				
Emolumentos calculados				82 451,59
Emolumentos ^{b)}:				
Limite mínimo (VR)				1 716,40
Limite máximo (VR)				17 164,00
Emolumentos a pagar				17 164,00

a) Cf. Resolução n.º 4/98-2ªS

b) Art. 10º, n.ºs 1 e 2 do RJETC e Resolução n.º 3/2001-2ª S.

O Coordenador da Equipa de Auditoria,

António M. Marques do Rosário

(António Marques do Rosário)



Tribunal de Contas

ANEXO II – RESPOSTA DAS ENTIDADES AUDITADAS

*Ao Dr. António
Rosário.
11 set 2010
Conceição Amorim*

Exmo. Senhor
Conselheiro José Tavares
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, nº 61
1069-045 LISBOA

S/referência
Of. 16186, de 20Set2010
Proc. nº 10/09 Audit DA III.1

N/referência
Proc. 2010/404

3453 8-10 '10

Assunto: Auditoria à execução global do QCA III

Em resposta ao vosso ofício acima referenciado, ao qual foi anexo o relatório da auditoria à execução global do QCA III, cumpre-me informar V. Exa. que esta Inspeção-Geral não tem comentários especiais a formular.

Com os melhores cumprimentos,

António Rosário

O INSPECTOR-GERAL

JLM
JOSÉ MARIA LEITE MARTINS



INSTITUTO DE GESTÃO
DO FUNDO SOCIAL EUROPEU, I.P.

IGFSE/5/7076/2010 - 08-10-2010

V/Ref.:
Data:
N/Ref.: UGC

Exmo. Senhor

Conselheiro José F.F. Tavares
Director – Geral do Tribunal de Contas

Avenida Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

A UST 0.1.
11/10/2010
Conclusões

DA III
2010-10-11

Assunto: Auditoria ao Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas à execução Global do QCA III

Caro Sr. José Tavares

Em resposta ao vosso ofício n.º 16 188, de 20 de Setembro, relativo ao Relatório n.º10/09 – Audit DA III.1, o IGFSE vem, atendendo aos diversos pontos, dizer o seguinte:

Reembolso de despesas

Ponto 1.1. - Conclusões - nº 4 (pág. 10)

Quanto à referência ao recurso, pelas Autoridades de Pagamento, “...à linha de crédito para o efeito autorizada no âmbito do OSS”, cabe-nos esclarecer que, no se refere ao FSE, os adiantamentos das verbas comunitárias/FSE foram maioritariamente processados com suporte no próprio OSS, com verbas previstas em termos orçamentais para o efeito, sem prejuízo de ser sempre prevista, em termos de execução orçamental, a possibilidade de ser negociada no âmbito do OSS uma linha de crédito para esse mesmo efeito.

Releve-se, contudo que, se no início da vigência do QCA III tal linha de crédito foi sendo utilizada enquanto meio antecipativo das verbas FSE, a partir de Agosto/2002, tal possibilidade deixou de ser utilizada, sobretudo devido ao facto de ser muito onerosa, recorrendo-se exclusivamente a adiantamentos do OSS.



INSTITUTO DE GESTÃO
DO FUNDO SOCIAL EUROPEU, I.P.

Apreciação pelo Tribunal de Contas Europeu

Ponto 1.1 – Conclusões -nº 10 (página 10) e ponto 3.3.2.1 (págs. 36 e 37)

O IGFSE considera oportuno prestar alguns esclarecimentos relativamente às referências feitas aos Pareceres do Tribunal de Contas Europeu.

Para além de detecção de algumas despesas inelegíveis durante o período 2001-2004, semelhantes às detectadas em outros países e que não impediram considerar-se que os sistemas de gestão e de controlo funcionavam, foi, efectivamente, na auditoria ao funcionamento em **2007**, feita, relativamente apenas ao PO Norte¹, uma avaliação de **ineficácia** quanto aos controlos internos da Autoridades de Gestão e da Autoridade de Pagamento.

Esta posição do TCE, relativa aos sistemas de supervisão e de controlo quanto ao PONORTE, foi mantida em sede de decisão final, apesar das provas e justificações apresentadas pelas autoridades nacionais, em sede de contraditório, terem conduzido à redução de **cerca de 40% da taxa de erro**.

Contudo, não pode, no presente contraditório, deixar de informar-se o Tribunal de Contas Português que, quando no **seguimento das conclusões apuradas pelo TCE**, em 18.05.2009, a **Comissão (DG Emprego)** oficiou o IGFSE, para dar seguimento às recomendações do TCE, foram ainda remetidos diversos elementos de prova pelas autoridades portuguesas, que conduziram os serviços da CE a aceitar a maioria das respostas² “.

Esta posição da Comissão, ao aceitar a maioria das alegações apresentadas, confirmou a convicção do IGFSE de que a posição anteriormente sustentada pelas autoridades nacionais quanto à situação auditada pelo TCE, referente a 2007 e ao PO Norte, deveria ter merecido uma mais aprofundada consideração das alegações então apresentadas, o que poderia ter evitado a apreciação negativa então obtida.

¹ O IGFSE foi, no QCA III, Autoridade de Pagamento de mais 16 PO/IC.

² Ofício nº 19624, de 16 de Outubro de 2009 (“Após análise do ofício do IGFSE n.º 6255, de 07.08.2009, vimos confirmar que a Comissão aceita as respostas fornecidas para a maioria das recomendações apresentadas...”)



INSTITUTO DE GESTÃO
DO FUNDO SOCIAL EUROPEU, I.P.

Contratação pública

Conclusão 9 (pág.10), ponto 3.3.1. (pág. 35) e recomendação nº B4 (pág. 11)

O presente Relatório de Auditoria contém algumas referências a contratação pública que se julga pertinente comentar, nomeadamente quanto à orientação para que seja assegurado o rigor necessário nos procedimentos de contratação pública dos beneficiários.

Em relação à recomendação para **que se promova a orientação das autoridades de Gestão dos PO, no âmbito do QREN**, para que, atendendo à experiência do QCA III, se assegure o rigor necessário nos procedimentos de contratação pública dos beneficiários, nomeadamente através da orientação adequada das empresas contratadas para assegurar ações de acompanhamento ou controlo, cumpre dizer que o IGFSE, I.P., na sequência das profundas alterações em matéria de contratação pública, com a entrada em vigor do Código da Contratação Pública³, reformulou, em articulação com a Inspeção-Geral de Finanças (IGF), os procedimentos e instrumentos de trabalho para análise dos requisitos naquele âmbito.

Assim, o IGFSE, I.P., quer na execução dos planos de auditoria levados a cabo pelos recursos internos da Unidade de Auditoria, quer no desenvolvimento de auditorias por entidades contratadas para o efeito, utiliza uma *check-list* - elaborada pela IGF – (**junta em anexo**) que facilita a recolha das evidências apropriadas para documentar as conclusões de auditoria, relativamente ao cumprimento, no âmbito do QREN, das normas relativas à contratação pública.

Refira-se ainda que o IGFSE, I.P. tem vindo a colmatar as dúvidas interpretativas decorrentes da aplicação do Código da Contratação Pública, apoiando-se em pareceres externos qualificados, e, na sequência da experiência acumulada com a execução de auditorias em 2009 e 2010, irá realizar um esforço suplementar, em articulação com a IGF, no sentido de se aprofundarem as questões entretanto surgidas com vista ao melhor entendimento nessa matéria, propondo-se transmitir Orientações às Autoridades de Gestão e dar adequada visibilidade das mesmas aos beneficiários.

³ Decreto-Lei nº 18/2008, de 29/01, com as alterações do Decreto-Lei nº 278/2009, de 02 de Outubro.



Materialidade do erro

Quadro nº 4 do ponto 3.3.3 (pág. 39)

Em relação ao quadro indicador dos níveis de esforço de controlo e de materialidade de erro, no âmbito do QCA III, refira-se que os dados apresentados, relativos ao FSE, carecem de actualização, sendo que as taxas de erro resultantes dos relatórios de encerramento da IGF referem, quanto ao erro residual, os seguintes valores:

PO	Taxa de erro
EQUAL	1,06
PRODEP	2,32
POEFDS	2,11
POCI	0,04
POSC	1,15
SAÚDE	1,90
POAP	0,56
AGRO	1,46
PRIME	1,84
NORTE	2,17
CENTRO	0,38
PORLVT	2,05
Alentejo	2,40
Algarve	1,27
PRODESA	1,83
POPAM	1,27
POAT	0,43



INSTITUTO DE GESTÃO
DO FUNDO SOCIAL EUROPEU, I.P.

**Recomendações referentes ao IGFSE enquanto Autoridade de Pagamento no QCA III e
Autoridade de Certificação no QREN**

Ponto 1.2 - Recomendações A) 1- e B) 2 e 3 (págs. 11 e 12)

No que se refere a estas recomendações, atendendo a que, tal como o texto refere, visam contribuir para a melhoria de funcionamento do QREN, partindo da experiência consolidada com o Encerramento do QCA III, mereceram a melhor atenção por parte do IGFSE, IP, tendo sido adoptadas as “boas práticas” nelas contidas, encontrando-se o QREN/Vertente FSE em plena execução.

No que respeita aos mecanismos de “adiantamentos” das verbas comunitárias, verifica-se que a possibilidade de adiantamento através do OSS e a possibilidade de negociação, no âmbito do OSS, de uma linha de crédito, encontram-se consignados quer na Lei do Orçamento quer no Decreto-Lei de Execução Orçamental, o que tem permitido a sua utilização quando se justifique.

Por outro lado o IGFSE, I P, tem vindo a efectuar um acompanhamento muito rigoroso, da regra “n+3”, podendo desde já avançar-se que a mesma se encontra integralmente cumprida para todos os PO do FSE/QREN.

Com os melhores cumprimentos,

A Presidente do Conselho Directivo

Rosa Maria Simões da Silva
Presidente

DGTC 11 10'10 18023

Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
Rua Castilho n.º 5, 7ª/8ª - 1250-066 LISBOA • TEL. +351 213 591 600 • FAX +351 213 591 603
E-mail: geral@igfse.pt • NPC 504 987 682

NA SUA RESPOSTA INDIQUE, POR FAVOR, A NOSSA REFERÊNCIA



N/A

Exmo. Senhor

Prof. Dr. Guilherme d'Oliveira Martins

Presidente do Tribunal de Contas

Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

SUA REFERÊNCIA

SUA COMUNICAÇÃO DE

NOSSA REFERÊNCIA

07-10-2010

026966/2010

ASSUNTO: Auditoria à Execução Global do QCA III

Acusamos a recepção do vosso relatório, com o nº de processo 10/09 Audit DA III.1, sobre o assunto mencionado em epígrafe, o qual nos mereceu a nossa melhor atenção.

Nessa sequência, remetemos, em anexo, os comentários que a análise efectuada nos mereceu e que colocamos à vossa consideração.

Com os melhores cumprimentos,

VOGAL DO C.D.
(Luís Filipe)

DETC 14 10'10 18310

**Observações ao Relatório de Auditoria à execução do Terceiro Quadro
Comunitário de Apoio (QCA III)**

Ponto 1.1 – Conclusões

- 3 – O valor actual do FEOGA-O ascende a 2.057.806.453,53 euros;
 5 – Os valores actuais da execução financeira, tendo em conta os valores considerados nos Pedidos de Pagamento de Saldo remetidos para a CE são de 2.189,4 milhões de euros (FEOGA-O) e 233,2 milhões de euros (IFOP);
 7 - O valor excluído n+2, no POAGRO, é de **35,6** milhões de euros.

Ponto 3.1.3 – Fluxos financeiros oriundos da União Europeia desde 2000

Página 21 – Não tendo sido considerados, em alguns dos PO's referidos no Quadro I do Relatório, os valores respeitantes aos reembolsos recebidos em 2009, apresenta-se, infra o Quadro com essa informação:

PO's - (1)	Val. Relat. TC		Val. da Autoridade de Pagamento		Diferenças		OBSERVAÇÕES (8)
	FEOGA-O (2)	IFOP (3)	FEOGA-O (4)	IFOP (5)	FEOGA-O (6) = (2) - (4)	IFOP (7) = (3) - (5)	
POAGRO	1.114.410.372,00		1.114.410.372,00	0,00	0,00	0,00	
POMARE		171.095.471,67	0,00	171.095.471,42	0,00	0,25	
PONORTE	193.685.304,00	1.654.359,00	198.013.594,00	1.564.650,00	-4.328.290,00	89.709,00	Em falta o reembolso de 2009: FEOGA - 4.328.292,00.
POCENTO	160.836.823,00	1.450.481,00	174.915.039,00	1.460.150,00	-14.078.216,00	-9.669,00	Em falta os reembolsos de 2009: FEOGA - 13.609.962,00 euros e 468.254,00 euros / IFOP - 9.667,31 euros
POLVT	94.988.533,00		94.988.533,00	0,00	0,00	0,00	
POALT	219.477.598,00	462.060,00	222.195.182,00	541.663,60	-2.717.584,00	-79.603,60	Em falta os reembolsos de 2009: FEOGA - 2.717.584,00 euros / IFOP - 79.604,04 euros
POALG	33.661.173,00	1.669.151,00	33.661.174,00	1.669.150,00	-1,00	1,00	
POPRAM III	86.658.647,00	16.588.900,00	87.217.788,43	16.588.900,00	-559.141,43	0,00	Em falta no FEOGA-O: o valor de deduzido de - 137.561,57 euros bem como o valor de reembolso de 2009 - 696. 703,00 euros
PRODESA	132.242.375,00	28.538.475,00	132.242.375,00	28.538.475,00	0,00	0,00	
POATQCA	162.396,00	27.240,00	162.396,00	27.240,17	0,00	-0,17	
	2.036.123.221,00	221.486.137,67	2.057.806.453,43	221.485.700,19	-21.683.232,43	437,48	

Ponto 3.2.1.2. – Execução Acumulada

Apresenta-se, seguidamente, os valores, tendo presente os que foram considerados para efeitos do Pedido de Pagamento de Saldo:

- Valores da Execução 2000/2009:
 - FEOGA-O: Despesa Pública Total: 3.099,8 milhões de euros e Despesa Comunitária: 2.189,4 milhões de euros
 - IFOP: Despesa Pública Total: 332,8 milhões de euros e Despesa Comunitária: 233,2 milhões de euros

- Valores da Execução de 2009 até ao momento de entrega do PPS:
 - FEOGA-O: Despesa Pública Total: 345,06 milhões de euros e Despesa Comunitária: 251 milhões de euros
 - IFOP: Despesa Pública Total: 53,3 milhões de euros e Despesa Comunitária: 30,7 milhões de euros



INSTITUTO FINANCEIRO
PARA O DESENVOLVIMENTO
REGIONAL, IP

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

Nossa referência
UCA/AD
2408

13.OUT 2010 00004032

Assunto:

Auditoria à execução global do QCA III
Processo n.º 10/09 Audit – DA III.1

José Santos Soeiro

Na sequência da V. carta n.º 16189, de 20.09.2010, recebida neste Instituto em 21.09.2010, e da solicitação de prorrogação do prazo de resposta, junto se remetem a V. Exa os comentários tidos por convenientes ao relatório de auditoria do Tribunal de Contas 10/09, mencionado em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,

José Santos Soeiro

Presidente

DCTC 15 10'10 18346



Auditoria do Tribunal de Contas à execução global do QCA III

Processo n.º 10/09 Audit – DA III.1

1.2 – Recomendações

B) – Ao Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P. e ao Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P., enquanto Autoridades de Pagamento do QCA III e Autoridades de certificação do QREN

Página 11 e 12

2 – Assegurem a preparação de um mecanismo de financiamento adequado à regularização da situação dos projectos co-financiados que eventualmente vierem a ser excluídos no âmbito dos PO do QCA III por a execução financeira ser superior ao valor programado. São particularmente de ter em atenção os casos de projectos enquadrados em Medidas com beneficiários privados, cujo apoio gera situações de auxílios de estado, que carecem de notificação à Comissão Europeia.

Observações IFDR:

Os sistemas de incentivo existentes no QCA III foram objecto de notificação, nos casos em que tal requisito se revelava necessário, à luz dos enquadramentos comunitários existentes em matéria de auxílios de Estado. Não dispõe o IFDR de confirmação de que foram transmitidos à Comissão Europeia os montantes que efectivamente vieram a ser aprovados ao abrigo dos regimes de ajuda, todavia esta informação configura um dos elementos que igualmente são transmitidos à Comissão no âmbito da actualização do Painel dos Auxílios de Estado, que anualmente a DGAE promove.

Paralelamente, os projectos que carecem de uma notificação específica, foram objecto dessa notificação, por parte da Autoridade de Gestão do PRIME; independentemente de serem ou não objecto de co-financiamento.

Quanto às aprovações em overbooking, o respectivo pagamento das ajudas é assegurado pelos organismos intermédios do MEID que outorgam os contratos de concessão de financiamento, através de orçamento nacional tendo sido acautelado tal mecanismo de financiamento.

3 – Efectuem o acompanhamento rigoroso da evolução da certificação de despesa junto da Comissão Europeia tendo em vista os efeitos da regra “n+3/n+2”, tal como foi identificada nos regulamentos aplicáveis ao período de programação 2007-2013.

Observações IFDR:

No que respeita ao acompanhamento da aplicação da regra N+3/+2, esta está a ser monitorizada por cada Autoridade de Certificação, sendo no caso dos PO FEDER e FC feita pelo IFDR mensalmente, e transmitida, com a mesma regularidade, à Comissão Técnica de Coordenação do QREN.

Uma súmula anual deste processo de acompanhamento encontra-se registada no Cap 5 Monitorização do Relatório de Coordenação FEDER e FC (pp 96) publicado no portal do IFDR e disponível em <http://www.ifdr.pt/content.aspx?menuid=14&eid=3866&list=1>

Paralelamente, e uma vez que as disposições regulamentares de aferição da referida regra foram objecto de alteração, no âmbito da preparação das reuniões das Comissões de Acompanhamento dos Programas, realizadas em Junho deste ano, o IFDR enviou a todas as Autoridades de Gestão o quadro de monitorização actualizado à luz das novas regras.

1 / 6



4 – Promoverem a orientação das Autoridades de Gestão dos PO do período de programação 2007-2013 para que, tendo em conta a experiência do QCA III, assegurem o rigor necessário nos procedimentos de contratação pública dos beneficiários, nomeadamente através da orientação adequada das empresas contratadas para assegurar acções de acompanhamento ou controlo.

Observações IFDR:

O IFDR, enquanto entidade coordenadora do FEDER e FC, transmitiu a todas as Autoridades de Gestão FEDER e FC as orientações da Comissão Europeia, em matéria de boas práticas nos procedimentos de verificação da despesa (doc COCOF 08/0020/01-EN (com um ponto (2.12) dedicado ao tema), bem como a tabela de correcções financeiras a aplicar em situações de incumprimento, divulgada pela Comissão Europeia aos Estados membros.

No plano regulamentar nacional, importa salientar que os vários documentos de enquadramento, quer de natureza mais transversal, designadamente o Regulamento FEDER e FC aprovado pela deliberação da Comissão Ministerial de Coordenação do QREN 4 de Outubro de 2007 com a versão revista em 18/09/2009 (al. f) do n.º 2 do art.º 13.º condições gerais de admissão e das operações), quer específicos aos Programas Operacionais (Regulamentos Específicos), procuram salvaguardar o cumprimento da legislação no que diz respeito à contratação pública.

Igualmente, no âmbito da descrição dos sistemas de gestão e controlo de cada Programa, que foi objecto de avaliação e parecer de conformidade por parte da Inspeção Geral de Finanças e da Comissão Europeia, este aspecto assume especial relevância podendo-se invocar vários instrumentos de verificação específica que se encontram tipificados nestas descrições (ex. preenchimento de check-list por parte dos beneficiários e dos elementos das Estruturas de Apoio Técnico dos Programas Operacionais do QREN, aquando da verificação dos pedidos de pagamento).

Acresce referir que o IFDR tem procurado dinamizar acções específicas nesta matéria, desde logo internas, dirigidas à sua equipa, e externas dirigidas, sobretudo, às Estruturas de Apoio Técnico dos PO, como é o exemplo da “Acção de Sensibilização do novo CCP”, realizada em 2008 na sequência da aprovação do novo Código dos Contratos Públicos (CCP), pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, ou, ainda, do conjunto de cinco acções de formação realizadas este ano (entre 3 e 6 de Maio em Lisboa, entre 17 e 20 de Maio em Évora, entre 14 e 17 de Junho em Coimbra entre 28 de Junho e 1 de Julho em Faro e entre 6 a 9 de Setembro no Porto) com duração de uma semana cada, e uma participação em média por cada acção de 30 elementos das Associações de Municípios/Comunidades Intermunicipais das várias Regiões, na sequência dos processos de contratualização efectuados com estas entidades no âmbito dos Programas Operacionais Regionais do Continente.

5 – Assegurarem a inclusão nos estudos ambientais prévios à aprovação de Grandes Projectos de uma estimativa quantificada dos impactos, nomeadamente sobre a eventual redução de emissões de CO2 ou outras medidas relevantes de protecção ambiental, sempre que aplicável.

Observações IFDR:

A Comissão Europeia, no actual período de programação, definiu um conjunto de Indicadores Comuns Comunitários que se encontram explicitados no texto da Decisão de cada Programa Operacional.

Neste contexto, importa ter em conta os seguintes indicadores:

Ambiente (44 – 47, 50)

25. Acréscimo de população servida por sistemas de abastecimento de água intervencionados



26. Acréscimo de população servida por sistemas de drenagem e tratamento de águas residuais intervencionados

29. Área reabilitada (em km²) no âmbito de intervenções de recuperação de passivos ambientais (áreas degradadas e contaminadas)

Alterações Climáticas (16 – 17, 39 - 43, 49, 52)

30. Redução de emissões de gases com efeito de estufa (CO₂ equivalentes, kt)

As condições e âmbito das avaliações de impacto ambiental são definidos em diploma legal com o envolvimento das autoridades competentes e não são exclusivas dos grandes projectos.

Em particular, no âmbito da preparação da apresentação de Grandes Projectos à Comissão Europeia, o IFDR procura salvaguardar que todas as peças exigidas fazem parte integrante da notificação. Sobre a matéria em apreço o Capítulo 6.7. Análise de impacte ambiental do Manual IFDR sobre Grandes Projectos (disponível em <http://www.ifdr.pt/content.aspx?menuid=247>) enviado a todas as Autoridades de Gestão, e que teve já duas sessões de debate e esclarecimento (a última a 20 de Abril de 2010) entre o IFDR e as Autoridades de Gestão, com a participação da Comissão Europeia.

6 – Ponderar a introdução no Regulamento Geral do FEDER e do Fundo de Coesão, que regulamenta a aplicação destes fundos no período de programação 2007-2013, e em cujo âmbito devem recair a generalidade dos Grandes Projectos a aprovar no QREN, de um procedimento de avaliação ex-post de cada Grande Projecto, tendo em conta os elementos que sustentam a respectiva aprovação.

Observações IFDR:

A questão é abordada no manual de GP do IFDR capítulo 5, pg.18 e 19, respeitando os termos do regulamento comunitário e as recomendações do TCE, que aqui reproduzimos:

A Comissão Europeia sublinha a necessidade de se garantir um exame rigoroso do impacte regional destes projectos, tendo em conta o imperativo da utilização eficiente dos recursos financeiros mobilizados.

A regulamentação dos Fundos Estruturais no período 2007-2013 não exige que a Comissão Europeia proceda a uma avaliação ex-post individual dos grandes projectos. Contudo, o Tribunal de Contas Europeu recomendou recentemente que, quando concluídos, os grandes projectos devem ser avaliados individualmente com referência aos objectivos visados e resultados/benefícios esperados. Esta avaliação competiria aos beneficiários e às autoridades nacionais.

Em termos gerais, o objectivo dessa avaliação consiste em dar conta da utilização dos recursos financeiros e da eficácia e eficiência da operação implementada. Para este efeito deve ser garantido que as candidaturas prestam as informações necessárias em matéria de indicadores nomeadamente no que se refere à situação de partida.

A Comissão Europeia tem incentivado as avaliações ex-post dos grandes projectos, considerando, no entanto, que os impactes económicos mais vastos a nível regional, podem, em muitos casos, ser apreciados com mais rigor ao nível do programa operacional, tendo nomeadamente em conta o efeito cumulativo de diferentes intervenções.

No entendimento do IFDR, considera-se que a questão de avaliação ex-post dos grandes projectos deve ser prevista no âmbito do Plano de Avaliação ao nível FEDER e FC, da responsabilidade deste Instituto, e não PO a PO ou projecto a projecto, não só pelas vantagens que uma visão agregadora trará como pelo facto dos efeitos ex post se produzirem muitas vezes já após o encerramento dos PO sendo então mais difícil para as AG, já extintas, promoverem tais avaliações.

Acresce referir que corresponde igualmente recomendação do IFDR (pp. 23 da Norma IFDR nº.1/2010), transmitida a todas as Autoridades de Gestão, que os resultados e realizações alcançados pela execução destes projectos seja realçada nos Relatórios de Execução Anuais dos PO, também disponível em “http://www.ifdr.pt/ResourcesUser/Services/Documents/NormasCirculares/normalIFDR_01_10_v01.pdf”

3 – Desenvolvimento da auditoria

3. – Fundos Estruturais envolvidos no QCA III

3.1.1 – Caracterização geral

Página 18

No conjunto dos PO que compunham o QCA III, era este o peso relativo de cada fundo, de acordo com a programação financeira inicial:

Gráfico 2 Distribuição dos montantes da programação do QCA III, em 2008

Observações IFDR:

Os valores da programação inicial são: FEDER: 13 295,7, FSE: 4 720,9, FEOGA-O: 2 283,5 e IFOP: 234,8, de acordo, aliás, com os valores apresentados no quadro 2 (pág. 22). Os valores do gráfico 2 são os de 2008 (última linha do quadro). Para serem utilizados estes valores sugere-se que o TC substitua o texto “programação financeira inicial” por “programação financeira em 2008”.

Ponto 3.2.1.2 – Execução acumulada

Página 24

Quadro 3 – Programação e execução acumulada dos fundos do QCA III em 30 de Junho de 2009

(em milhões de euros)

Fundos	Programação 2000/2006		Execução 2000/2009		Execução 2009	
	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária
FEDER	21 467,2	13 229,8	23 476,6	13 482,1	1 186,6	725,2
FSE	7 985,6	4 794,2	7 440,6	4 819,0	122,3	83,7
FEOGA-O	3 056,8	2 185,0	3 006,8	2 186,7	346,1	250,2
IFOP	303,4	236,8	333,2	233,5	53,4	30,4
Total	32 213,0	20 435,8	34 347,1	20 721,3	1 710,4	1 089,5

Fonte: Relatórios finais a 31 de Maio de 2010

Observações IFDR:

A execução referente ao Ano 2009 não confere com os dados fornecidos pelo IFDR

TOTAL QCA 2000 - 2006	Fundos	Unid: Euro					
		Despesa Valida pela AG 2000-2009*		Despesa Valida pela AG 2000-2008**		Despesa Valida pela AG 2009***	
		Desp. Pública	Fundo	Desp. Pública	Fundo	Desp. Pública	Fundo
		Total	Total	Total	Total	Total	Total
	FEDER	23.476.524.936	13.482.060.092	22.162.801.122	12.684.014.189	1.313.723.814	798.045.903
	FSE	7.440.579.563	4.819.036.367	7.238.047.047	4.681.512.827	202.532.516	137.523.540
	FEOGA-O	3.096.844.807	2.186.741.360	2.739.034.666	1.930.095.281	357.810.141	256.646.079
	IFOP	333.153.357	233.479.694	281.370.792	203.537.792	51.782.565	29.941.902
	Total	34.347.102.663	20.721.317.513	32.421.253.627	19.499.160.089	1.925.849.036	1.222.157.424

* De acordo com o Ponto de Situação IFDR reportado a 30/06/2009, fornecido a 10/03/2010 e corrigido da informação do Relatório Final do POMARE que aquela data não se encontrava.

** De acordo com o Ponto de Situação IFDR a 31/12/2008, fornecido em 18/09/2009.

*** Calculado por diferença entre o acumulado 2000-2009 e 2000-2008.

4 / 6



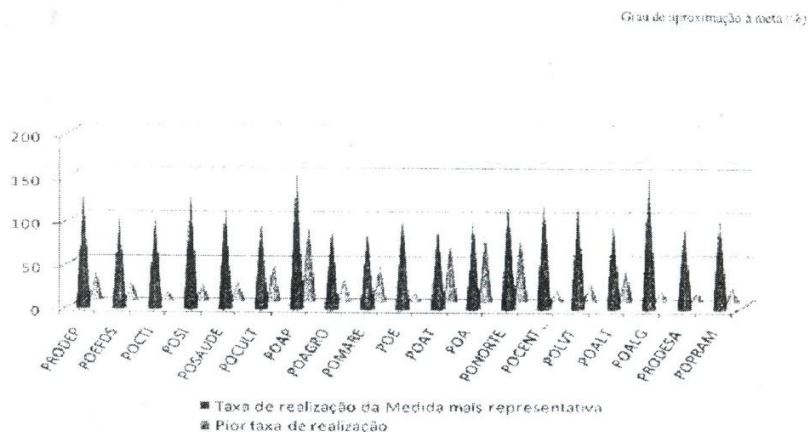
O mapa do TC tem como fonte os relatórios finais que se encontravam disponíveis a 31 de Maio de 2010. O “ponto de situação IFDR reportado a 30/06/2009, fornecido a 10/03/2010” tem como fonte “situação de encerramento de acordo com a versão de relat. Final apresentada à CA (actualizado a 23Fev10).

Ponto 3.2.2 – Execução física

As propostas de relatório final dos PO do QCA III incluem uma bateria de indicadores de realização física que possibilitará o futuro exercício de avaliação *ex-post*, a realizar no âmbito da actividade do Observatório do QCA III.

A título indicativo foram apuradas as Medidas/Ações mais representativas em termos financeiros dos vários PO e apresentam-se as taxas de aproximação às metas mais pertinentes previstas para essas Medidas/Ações (cfr. gráfico seguinte). Em relação aos PO regionais do continente não foram tidas em conta as Medidas do respectivo Eixo 3 por, de alguma maneira representarem temáticas já abordadas nos PO sectoriais. Não foram igualmente tidos em conta graus de aproximação à meta de 0% ou similar.

Gráfico 9 – Grau de aproximação à meta nas Medidas mais representativas e nos indicadores com pior realização



Fonte: Relatórios finais a 31 de Maio de 2010.

As Medidas mais representativas, em termos financeiros, de todos os PO, tiveram um bom desempenho quanto à realização física apurada com base nos indicadores que a seguir se detalham, registando, em regra, taxas de aproximação à meta superiores a 100%.

Observações IFDR:

Relativamente à realização física considera-se que poderia ser feita uma referência às justificações apresentadas pelos PO para as baixas taxas de realização de alguns indicadores.

Ponto 3.4 – Abordagem aos Grandes Projectos

Página 39 e seguintes

Observações IFDR:



Sem prejuízo da informação que possa ser apresentada pelo IFAP, verifica-se que neste ponto não é apresentada informação em relação ao grande projecto "Projecto Aquícola de Engorda de Pregado em Mira - Fase I" , da responsabilidade da empresa ACUINOVA - Actividades Piscícolas, SA, localizado em Mira (região Centro), aprovado no âmbito do PO MARE (Decisão C(2008) 4302, de 05/08/2008).

6 / 6