



XII - FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA (UE)

12.1 - Enquadramento

A alínea i) do n.º 1 do art.º 41º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, veio estabelecer que o Tribunal de Contas, no relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado, aprecia designadamente “os fluxos financeiros com a União Europeia, bem como o grau de observância dos compromissos com ela assumidos”

É, portanto, neste Parecer que o Tribunal faz pela primeira vez esse tipo de apreciação, uma vez que a mesma não estava prevista na anterior lei – Lei n.º 86/89. No entanto, essa análise é circunscrita aos fluxos provenientes dos fundos estruturais no âmbito do QCA II e do Fundo de Coesão, bem como aos recursos próprios não tradicionais.

Nos termos da Constituição (art.º 106º, n.º 3, alínea f)) e da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (Lei n.º 6/91 - art.º 13º, n.º 1, alínea f)), o Governo deve remeter à Assembleia da República, conjuntamente com a proposta de orçamento, relatório sobre as “transferências financeiras entre o Portugal e o exterior com incidência no orçamento”. Igualmente deverá remeter relatório sobre as “transferências dos fundos comunitários e relação dos programas que beneficiam de tais financiamentos, acompanhados de um mapa de origem e aplicação de fundos” (Lei n.º 6/91 - art.º 13º, n.º 2, alínea h)).

No entanto, essa informação não consta da previsão dos art.ºs 27º - “Estrutura da CGE” e 29º - “Anexos informativos” da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, pelo que a Conta Geral do Estado não contém informação sistematizada sobre os fluxos efectivos com a União Europeia, o que dificulta a análise neste âmbito por parte do Tribunal .

No respeitante ao ano de 1997, o Governo na sua Proposta de Lei n.º 60/VII (Orçamento do Estado para 1997)¹, previa para esse ano os seguintes fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia:

¹ Publicada no Diário da Assembleia da República, II Série – A, 6º Suplemento, de 16 de Outubro de 1996.



(em milhões de contos)

Transferências	Previsão 1997
1. Transferências de Portugal para a UE	211,3
Direitos aduaneiros e niveladores agrícolas ^(a)	30,5
Recursos próprios IVA	100,4
Recursos próprios com base no PNB	80,2
Contribuições ^(b)	0,2
2. Transferências da UE para Portugal	758,0
FEOGA – Garantia	137,0
Fundos estruturais ^(c)	530,3
FEDER	322,3
FEOGA – Orientação	69,3
FSE	138,7
Fundo de Coesão	85,0
IFOP	5,7
Saldo Global (2 – 1)	546,7

(a) Inclui quotizações sobre o açúcar e isoglucoose

(b) Participações no capital do BEI

(c) Abrange o QCA e Iniciativas Comunitárias

12.2 - Fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia

As transferências para a UE e que se destinam a financiar o orçamento da União Europeia são essencialmente constituídas pelos recursos próprios, dos quais fazem parte os recursos próprios tradicionais, os recursos próprios do IVA e os recursos próprios com base no Produto Nacional Bruto.

Há ainda a considerar a participação no capital do BEI e as contribuições para o Fundo Europeu de Desenvolvimento.

No que respeita aos recursos próprios tradicionais, os Estados membros cobram os direitos e colocam à disposição da União Europeia 90% do valor cobrado, sendo os restantes 10% retidos e contabilizados como receita nacional, a título de encargos da cobrança.

Os recursos próprios do IVA são calculados aplicando uma taxa uniforme à base tributável do IVA, a qual foi limitada, a partir de 1995, a 50% do PNB para os Estados membros cujo PNB per capita, em 1991, era inferior a 90% da média comunitária, como é o caso de Portugal.

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

A compensação a favor do Reino Unido para correcção do desequilíbrio das relações financeiras entre a União Europeia e este Estado membro foi mantida na actual Decisão dos Recursos Próprios (Decisão n.º 94/728/CEE, EURATOM).



Tendo por base as estimativas apresentadas pelo Governo para as transferências para a UE e os montantes dessas transferências evidenciados na CGE, apresentam-se no quadro seguinte os respectivos valores:

Transferências de Portugal para a União Europeia em 1997

(em milhões de contos)

Transferências	Previsão (1)	CGE (2)	(2) - (1)
Recursos próprios tradicionais	30,5	34,2	+ 3,7
Direitos aduaneiros		26,1	
Direitos niveladores agrícolas	30,5	8,0	+ 3,7
Quotizações sobre o açúcar e isoglucose		0,1	
Montantes compensatórios monetários - INGA	n.d.	0,0	0,0
Contribuição financeira	180,6	183,8	+ 3,2
Recursos próprios IVA	100,4	104,1	+ 3,7
Recursos próprios com base no PNB	80,2	71,2	- 9,0
Compensação ao Reino Unido	n.d.	7,8	+ 7,8
Reserva monetária do FEOGA	n.d.	0,7	+ 0,7
Total	211,1	218,0	+ 6,9

No que diz respeito às transferências de Portugal para a União Europeia houve um acréscimo em relação ao estimado de cerca de 3,2 milhões de contos, em virtude, por um lado, de não terem sido apresentadas previsões relativas à compensação ao Reino Unido e à Reserva monetária do FEOGA, que totalizaram 8,5 milhões de contos, e do valor transferido a título de recursos do IVA (+3,7 milhões de contos) e, por outro lado, das transferências com base no PNB (- 9 milhões de contos do que o previsto).

12.2.1 - Recursos próprios não tradicionais

Foram objecto de verificação, na Direcção Geral do Tesouro, as despesas relacionadas com a transferência para a União Europeia dos recursos próprios não tradicionais, cujas dotações orçamentais estão inscritas no Cap. 70 – “Recursos Próprios Comunitários” do orçamento do Ministério das Finanças, na Divisão 02 – “Contribuição financeira”, em várias alíneas da rubrica da classificação económica 04.04.01 – “Transferências correntes/Exterior/Contribuições para a UE”.

A execução orçamental das dotações relativas a essas contribuições para o orçamento da União Europeia, constante da CGE, encontra-se evidenciada no quadro seguinte:



Recursos próprios não tradicionais
Execução orçamental

(em contos)

Designação	Dotação inicial	Alteraç. orçam.	Dotação final	Pagamentos
Recursos próprios IVA	91 948 200	^(a) + 12 137 256	104 085 456	104 085 454
Rec. complementar PNB	77 277 100	^(b) - 6 050 667	71 226 433	71 226 432
Comp. ao Reino Unido	8 438 700	^(b) - 640 188	7 798 512	7 798 512
Res. Monetária do FEOGA	1 243 700	^(b) - 594 982	648 718	648 717
Outras reservas	1 638 000	^(b) - 1 638 000	-	-
Total	180 545 700	+ 3 213 419	183 759 119	183 759 115

Fonte:CGE/97

- (a) Reforço por contrapartida da dotação provisional (3.213.419 contos) e dos saldos disponíveis nas restantes rubricas em análise (8.923.837 contos).
(b) Anulações no valor global de 8.923.837 contos para dar contrapartida a parte do reforço referido em (a).

Nota: Despesas processadas por conta do Cap. 70 – “Recursos Próprios Comunitários” do orçamento do Ministério das Finanças, pela Divisão 02 – “Contribuição financeira”, por várias alíneas da rubrica da classificação económica 04.04.01 – “Transferências correntes/Exterior/Contribuições para a UE”.

A Direcção Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais (DGAERI), apresenta no ano anterior, com base em elementos fornecidos pelo INE, as previsões para o ano seguinte referente ao PNB. Com base nessas previsões, a União Europeia elabora o seu orçamento e estipula o montante da contribuição financeira portuguesa para o orçamento comunitário.

Assim, no final do ano de 1996 foram fixados os montantes das contribuições devidas por Portugal em 1997, valores esses que no final do ano de 1997 foram objecto de correcção, na sequência do “Orçamento Rectificativo e Complementar n.º 1/97 da União Europeia”.

	Contribuição em ECU			Taxa de câmbio	Contribuição final em PTE
	Inicial	Correcção ^(a)	Final		
Recursos próprios IVA	470 643 148	+ 3 761 184	474 404 332	^(c) 195,968	92 968 068 133
Recurso complem. PNB	^(b) 404 752 923	- 59 341 630	345 411 293		67 689 560 267
Compens. Ao Reino Unido	43 194 327	- 3 399 505	39 794 822		7 798 511 678
Total	918 590 398	- 58 979 951	859 610 447		168 456 140 078

- (a) Correcções comunicadas em Nov/97 e tidas em conta no pagamento de Dezembro, em relação ao qual, face aos novos valores das contribuições, se apurou o montante em dívida, tendo em conta os montantes pagos durante o ano.
(b) Valor considerado a partir do pagamento de Fevereiro, tendo o montante da contribuição sido inicialmente fixado em 395.548.317 ECUs.
(c) Taxa fixa aplicada a todas as transferências ocorridas em 1997, com excepção do pagamento de Janeiro em que se aplicou a taxa do ano anterior (195,718), embora esse pagamento tivesse sido posteriormente corrigido pela taxa de 1997.

Mensalmente, a DG XIX da Comissão Europeia indicou os valores devidos por Portugal, no mês seguinte, a título de recursos próprios IVA, complementar PNB e compensação ao Reino Unido, montantes que foram creditados na conta da Comissão aberta junto do Tesouro, no 1º dia útil de cada mês.



As transferências realizadas ao longo do ano de 1997 foram efectuadas com base no regime duodecimal, embora nos primeiros meses tenham sido antecipados duodécimos. No entanto, as regras de pagamento relativamente aos recursos próprios IVA e à compensação ao Reino Unido diferem das aplicadas aos recursos com base no PNB, como se encontra retratado no quadro seguinte:

Duodécimos transferidos

Meses	Recursos próprios IVA Compensação ao Reino Unido	Recurso complementar PNB
Janeiro	3,00	1,25
Fevereiro	1,00	1,25
Março	0,75	0,50
Abril	0,25	1,00
Maio	0,60	1,00
Junho e Julho	0,70	1,00
Agosto a Dezembro	1,00	1,00
Total	12,00	12,00

Também relativamente à contribuição de Portugal para a “Reserva Monetária do FEOGA”, as transferências ocorridas no ano de 1997, nos meses de Fevereiro e Agosto, tiveram por base os montantes indicados pela DG XIX da Comissão Europeia.

Os pagamentos efectuados no ano de 1997 referente às rubricas em análise foram os seguintes:

Capº 70 – Recursos Próprios Comunitários

Div. 02 – Contribuição Financeira

(em escudos)

Meses	Recursos próprios IVA	Recurso complem. PNB	Compensação ao Reino Unido	Reserva Monetária do FEOGA	Total
Janeiro	23 028 333 909	8 064 158 907	2 113 476 822	-	33 205 969 638
Fevereiro	7 715 331 564	8 460 553 762	708 091 803	107 033 296	16 991 010 425
Março	5 764 437 276	3 304 942 535	529 044 117	-	9 598 423 928
Abril	1 921 479 092	6 609 885 068	176 348 039	-	8 707 712 199
Maio	4 611 549 821	6 609 885 068	423 235 294	-	11 644 670 183
Junho	5 380 141 458	6 609 885 068	493 774 509	-	12 483 801 035
Julho	5 380 141 458	6 609 885 068	493 774 509	-	12 483 801 035
Agosto	7 685 916 368	6 609 885 068	705 392 156	541 683 760	15 542 877 352
Setembro	7 685 916 368	6 609 885 068	705 392 156	-	15 001 193 592
Outubro	7 685 916 368	6 609 885 068	705 392 156	-	15 001 193 592
Novembro	7 685 916 368	6 609 885 068	705 392 156	-	15 001 193 592
Dezembro	8 422 988 083	^(a) (5 019 175 481)	39 197 961	-	23 116 443 850
Subtotal	92 968 068 133	67 689 560 267	7 798 511 678	648 717 056	169 104 857 134
Acerto anos anteriores (88-96)	11 117 385 919	3 536 871 887	-	-	14 654 257 806



rios (88-96)					
Total	104 085 454 052	71 226 432 154	7 798 511 678	648 717 056	183 759 114 940

(a) Reposição abatida nos pagamentos.

O pagamento no mês de Janeiro, no valor de cerca de 33,2 milhões de contos, foi efectuado por operações de tesouraria, pela conta “Antecipação de receitas - alínea a) do art.º 2º do Decreto-Lei n.º 332/90, de 29 de Outubro”, tendo posteriormente sido regularizada por via orçamental. Tal ficou a dever-se ao facto de não ter sido possível a DGT processar a correspondente despesa orçamental (via SIC) no 1.º dia útil de Janeiro e ser esse o compromisso estabelecido.

O montante pago no mês de Dezembro², decorreu, como já foi referido, das correcções comunicadas em Novembro, na sequência do “Orçamento Rectificativo e Complementar n.º 1/97 da União Europeia”, e do conseqüente apuramento do valor em dívida, face aos novos valores fixados para as contribuições e aos montantes já pagos durante o ano.

Para além dessa correcção, relativa ao ano de 1997, foram ainda comunicadas pela Comissão Europeia outros acertos relativos a anos anteriores.

Assim, e com reflexo na despesa orçamental, foram comunicados pela Comissão Europeia, em Nov./97, os ajustamentos da contribuição financeira portuguesa relativos ao período de 1988 a 1996, que implicaram pagamentos adicionais, no valor de 14.654.257.806\$00, referentes a:

▪ Recursos próprios IVA	+ 11 117 385 919\$00	Anos de 1988 e 1996
▪ Recurso complementar PNB	+ 3 536 871 887\$00	Anos de 1988 e 1996
	<u>+ 14 654 257 806\$00</u>	

Dado que a rubrica orçamental relativa aos Recursos Próprios IVA não apresentava dotação suficiente para fazer face a esse pagamento adicional, em Dezembro, houve necessidade de reforçar a referida rubrica em + 12.137.256 contos, por contrapartida da dotação provisional (3.213.419 contos) e dos saldos disponíveis nas restantes rubricas em análise (8.923.837 contos).

Com reflexos na receita orçamental, foram comunicadas as seguintes correcções:

▪ Recurso complementar PNB	- 1 677 003\$00	Anos de 1986 e 1987
▪ Compensação ao Reino Unido	- 807 364 960\$00	Ano de 1993
	<u>- 809 041 963\$00</u>	

² Também este pagamento foi efectuado por operações de tesouraria, pela conta “Antecipação de receitas - alínea a) do art.º 2º do Decreto-Lei n.º 332/90, de 29 de Outubro”, tendo posteriormente sido regularizado por via orçamental, por na altura do processamento da correspondente despesa não estar ainda concluído o processo de alteração orçamental com vista ao reforço da rubrica orçamental relativa aos Recursos Próprios IVA, que apresentava dotação insuficiente.



Essas importâncias foram contabilizadas como receita orçamental, a título de restituição, no Capº 05- “Transferências (correntes)”, Grupo 07 – “Exterior”, Art.º 01 – “Comunidades Europeias”, Subart.º 01 – “Restituições”.

Em suma, a execução orçamental de 1997 foi também influenciada pelas correcções feitas pela Comissão Europeia às importâncias pagas por Portugal nos 11 anos anteriores, ou seja, desde o ano da adesão.

Ouvida sobre este ponto (12.2), a Direcção-Geral do Tesouro refere que o mesmo “*não (lhe) suscitou qualquer comentário*”.

12.3 – Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal

12.3.1 – Âmbito de verificação

Tendo em conta que a CGE como já referido não apresenta informação sistematizada sobre os fluxos financeiros provenientes da União Europeia, a análise constante do presente documento teve como fonte a informação obtida junto dos organismos responsáveis pela gestão dos Fundos Estruturais e Fundo de Coesão e da DGT.

A verdadeira dimensão das transferências da UE para Portugal, no ano económico de 1997, e no âmbito dos Fundos Estruturais, incluindo o IFOP, e do Fundo de Coesão, só é perceptível se visualizada no horizonte temporal (1994-1999) do quadro estratégico em que integram – o PDR – já transcorrido.

Por outro lado, sendo a primeira vez que esta matéria é tratada globalmente no Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado, uma visão mais alargada e abrangente só pode ser benéfica.

A análise incidiu sobre as transferências e aplicação dos diversos fundos estruturais e Fundo de Coesão, tendo por base o horizonte temporal 1994-1997 no âmbito da programação, aprovação e execução e, até 1998, no que respeita às transferências efectuadas para Portugal.

Teve-se também em consideração nesta análise uma abordagem genérica e integrada do controlo interno e externo nacional e do controlo externo comunitário no âmbito do QCA II.

Assim, neste último âmbito, este capítulo integra uma síntese das acções de controlo do TCE acompanhadas por este Tribunal.

No que respeita ao controlo externo nacional foram incluídas nos pontos 12.3.3 e 12.3.4 as sínteses das duas auditorias realizadas ao Fundo de Coesão e ao FEDER.

12.3.2 – Análise global

12.3.2.1 – Enquadramento



O Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) – 1994-1999 insere-se nas grandes opções estratégicas para este período, tendo como grandes objectivos a convergência real entre as economias portuguesa e comunitária e a promoção da coesão económica e social no plano interno.

Estes objectivos foram operacionalizados em quatro eixos, correspondentes às grandes prioridades para o desenvolvimento de Portugal:

- ◆ Qualificar os recursos humanos e o emprego;
- ◆ Reforçar os factores de competitividade;
- ◆ Promover a qualidade de vida e a coesão social;
- ◆ Fortalecer a base económica regional.

Este Plano constituiu o quadro estratégico e operativo em que baseou e desenvolveu o contrato de desenvolvimento estabelecido entre Portugal e a União Europeia para o período 1994-1999 – Quadro Comunitário de Apoio II .

O PDR previu um investimento total de 6 580 milhões de contos para o período 1994-1999, o que equivalia a cerca de 28% do total do investimento da economia portuguesa previsto para esse período. Para o efeito, o Governo Português solicitou à Comissão Europeia um apoio de cerca de 3 500 milhões de contos a fundo perdido, a financiar pelos fundos estruturais, incluindo o IFOP, e pelo Fundo de Coesão.

A Comissão Europeia atribuiu a Portugal no âmbito do QCA II, numa primeira fase, cerca de 3 250 milhões de contos, sendo 2 740 respeitantes dos fundos estruturais – Decisão da Comissão (94/170/CE) de 25 de Fevereiro – e os restantes 510 do Fundo de Coesão – Regulamento (CE) nº 1164/94 do Conselho de 16 de Maio.

A estes montantes acresceram as Iniciativas Comunitárias aprovadas posteriormente pela CE, ao longo deste período, e financiadas pelos fundos estruturais, perfazendo-se assim, o apoio solicitado a fundo perdido por Portugal à UE.

A este apoio comunitário a fundo perdido e tendo em vista a concretização do PDR, deverão adicionar-se 1 200 milhões de contos oriundos de empréstimos do Banco Europeu de Investimento.

12.3.2.2 – Fluxos financeiros oriundos da UE para Portugal (1994-1998)

Durante o período 1994-1998 foram efectuadas transferências da UE para Portugal (relativas ao QCA II e Fundo de Coesão) no valor 2 515 468,9 milhares de contos o que representa cerca de 68,9 % do total de verbas programadas para o QCA II e Fundo de Coesão, conforme se verifica pelo quadro que se segue:



Transferências de verbas da UE por fundos

Un:1 milhão de escudos

Fundos	Programação Desp. Pública Comunitária 1994-1999	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL 1994-1998	1994-1998/ /1994-1999
		(2)	(3)	(4)	(5)	(6)		
FEDER	1 957 158,6	178 307,6	251 057,1	299 887,9	340 665,4	306 023,4	1 375 941,4	70,3
FSE	658 880,4	41 143,9	68 463,2	120 868,7	75 421,7	142 840,5	448 738	68,1
FEOGA-O	409 030,4	29 942,5	51 053,8	61 185,1	62 252,3	68 534,2	272 967,9	55,7
IFOP	46 832,4	2 762,5	1 800,5	7 143,4	6 594,8	5 362,9	23 664,1	50,5
TOTAL	3 071 901,8	252 156,5	372 374,6	489 085,1	484 934,2	522 761	2 121 311,4	69,1
F COESÃO *	579 731,1	32 928,1	82 474,1	37 581,8	115 823,6	124 834,6	393 642,2	67,9
TOTAL	3 651 632,9	285 084,6	454 848,7	526 666,9	600 757,8	647 595,6	2 514 953,6	68,9

Fonte: DGDR, IFADAP, DAFSE, DGPA.

* Período de 1993-1999

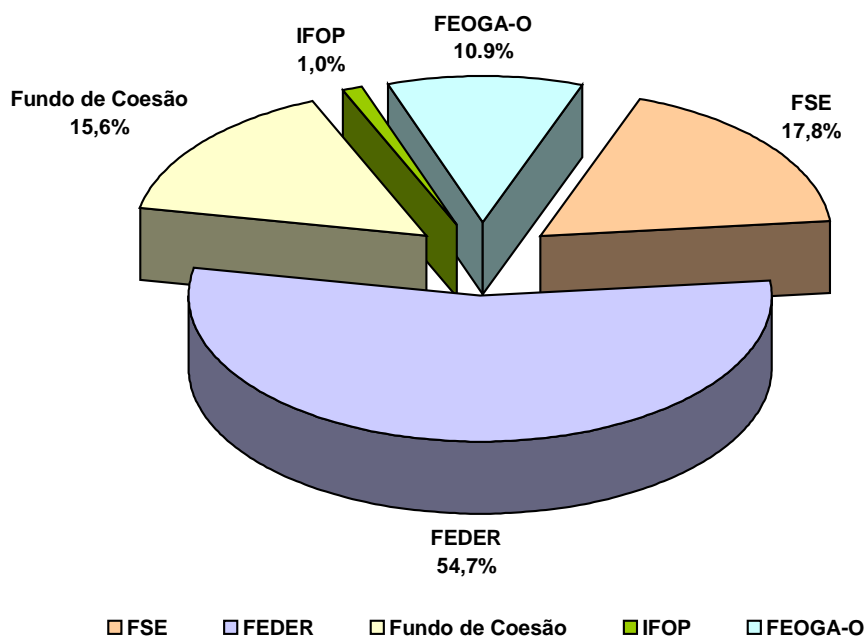
Nota: Os valores da programação da despesa pública comunitária reportam-se a 31/12/98

As transferências de verbas da UE relativas ao FEOGA-O e IFOP durante o período de 1994 - 1998, representam respectivamente 55,7% e 50,5% do total de verbas previstas no QCA II para estes fundo estrutural e instrumento financeiro, afastando-se estas percentagens do rácio global já referido de 68,9%. Esta situação é explicada por uma execução financeira abaixo do previsto para este fundo estrutural e instrumento financeiro.

Do total das verbas transferidas, 54,7% dizem respeito ao FEDER, 17,8 % ao FSE, 10,9 % ao FEOGA-O, 1,0 % ao IFOP e 15,6 % ao Fundo de Coesão.

Apresenta-se de seguida um gráfico circular com esta estrutura percentual:

TRANSFERÊNCIAS DA UE 1994-1998 (2 515 468,9 MILHÕES DE ESCUDOS)



Estes fluxos oriundos da UE representam respectivamente 1,9%, 2,8%, 3,1%, 3,3% e 3,3% (estimativa de 1998 do INE) do PIB conhecido para 1994, 1995, 1996, 1997 e 1998.

O aumento do peso percentual destes fluxos no PIB, ao longo destes anos, é fruto do ritmo crescente das transferências oriundas da UE.

Relativamente ao ano de 1997, foram cruzados os valores obtidos na DGT e nos interlocutores nacionais dos fundos em presença, tendo-se verificado algumas divergências, como se demonstra no quadro seguinte:

TRANSFERÊNCIAS DE FUNDOS COMUNITÁRIOS UE – PORTUGAL

Un: 1 Milhão de escudos

FUNDOS COMUNITÁRIOS	Transferências UE – Portugal 1997 (Fonte DGT)	Transferências UE – Portugal 1997 (Fonte: DGDR, DAFSE, IFADAP, DGPA)	Diferencial
	(1)	(2)	(3) = (1) – (2)
FEDER	338 698	340 665,4	(1 967,4)
FSE	75 525,6	75 421,7	103,9
FEOGA- O	63 547,7	62 252,3	1 295,4



IFOP	6 185,7	6 594,8	(409,1)
TOTAL	483 957	484 934,2	(977,2)
F COESÃO	116 036	115 823,6	212,4
TOTAL	599 993	600 757,8	(764,8)

Relativamente à fonte DGT, registam-se divergências para mais, no que respeita aos FSE, FEOGA-O e Fundo de Coesão, respectivamente, nos valores de 103,9, 1 295,4 e 212,4 milhares de contos e para menos, no FEDER e IFOP, respectivamente de 1 967,4 e 409,1 milhares de contos.

Estes diferenciais encontram-se justificados conforme informação constante nas alegações da DGDR, DAFSE, DGPA e IFADAP, os quais são explicados pelos diferentes momentos de registo, quando em período de fecho de exercício.

A DGT, no âmbito das alegações, confirma o referido anteriormente, nos seguintes termos:

“As divergências dos montantes apresentados podem ser justificadas pelo facto de se terem verificado algumas transferências nos finais dos meses de Dezembro de 1996 e 1997, as quais foram apenas comunicadas aos respectivos organismos interlocutores nacionais nos princípios dos anos seguintes e por essa razão terem sido consideradas em anos diferentes por parte das diversas entidades intervenientes”

12.3.2.3 – Perspectiva por eixos prioritários de desenvolvimento

Em termos de análise da programação do QCA II por eixos prioritários verifica-se, de uma forma resumida, pela observação do Quadro 4 (coluna 1), adiante apresentado no ponto 6, como se encontra repartida a estrutura de financiamentos do QCA II por aquelas prioridades, bem como pela Assistência Técnica e pelos Programas de Iniciativa Comunitária.

Assim, de acordo com essa estrutura, do total programado em termos da participação comunitária para o QCA II e com dados referentes a 31/12/97, inscritos no Relatório de Execução Anual do QCA II 1997 da DGDR (versão final Nov. 1998), observa-se que o maior volume de fundos, cerca de 43% do total, foi canalizado para o Eixo 2 – Reforçar os Factores de Competitividade da Economia, seguindo-se-lhe o Eixo 4 – Fortalecer a Base Económica e Regional com 21%, o Eixo 1 – Qualificar os Recursos Humanos e o Emprego com 20%, o Eixo 3 – Promover a Qualidade de Vida e a Coesão Social com 8%, a Assistência Técnica com 1% e por último os Programas de Iniciativa Comunitária com 7%.

A este volume de verbas relativas aos fundos estruturais dever-se-á acrescentar as do Fundo de Coesão destinadas aos sectores dos Transportes e Ambiente, num montante de cerca de 561 280 milhares de contos.



Para o território nacional e numa breve análise ao peso relativo dos Eixos na estrutura do investimento total previsto para o período de vigência do QCA II (sem iniciativas comunitárias), verifica-se o seguinte:

O Eixo 2 é o que maior peso tem na estrutura do investimento, representando, no conjunto do QCA II, cerca de 57% do investimento total – (Plano de Financiamento do QCA II 1994-1999 – decisões em vigor em Dez. 97 – Relatório de Execução Anual do QCA II de 1997 – versão final Nov. 1998);

O Eixo 3 é o menos representativo no investimento total, com apenas 7%, seguindo-se-lhe o Eixo 1 com 16% e o Eixo 4 com 19%. A Assistência Técnica representa 1%;

O Fundo que maior peso apresenta no conjunto dos Eixos prioritários, com exceção do Eixo 1, é o FEDER com 62%, seguindo-se-lhe o FSE com 23%, o FEOGA-O com 14% e o IFOP com 1%.

12.3.2.4 – Perspectiva regionalizada da execução da despesa pública

Numa análise ao modo como se distribuiu em termos globais a execução da despesa pública por regiões, relativamente ao FEDER, FEOGA-O e IFOP no período de 1994 a 1997, respeitando 88,6% do total do QCA II, com iniciativas comunitárias que é possível regionalizar, observa-se de acordo com o Quadro que se segue, o seguinte:



REGIONALIZAÇÃO DA DESPESA PÚBLICA EXECUTADA QCA II – 1994/1997

Un: 1 Milhão de Escudos

EIXOS / PROGRAMAS	NORTE	CENTRO	LVTEJO	ALENTEJO	ALGARVE	AÇORES	MADEIRA	NÃO REGIO NALIZADA	TOTAL
Eixo 1 – Qualificar os Recursos Humanos e Emprego	45 521,2	30 929,4	45 703,5	7 854,7	6 938,5	344,5	606,5	3 075,2	140 973,5
.Bases do Conhecimento e da Inovação	42 149,4	27 549,3	44 625,4	7 370,4	6 538,9	344,5	606,5	1 143,6	130 328,0
.Formação Profissional e Emprego	3 371,8	3 380,1	1 078,1	484,3	399,6	-	-	1 931,6	10 645,5
Eixo 2 – Reforçar os factores de Competitividade da Economia	242 530,6	140 049,9	426 883,3	47 187,1	23 429,8	8 601,6	12 710,0	130 581,0	1 055 403,1
.Infra-estruturas de Apoio ao Desenvolvimento	94 689,6	57 389,3	258 878,4	3 168,8	4 073,2	2 859,1	693,1	69 585,9	491 337,4
.Modernização do Tecido Económico	147 841,0	82 660,6	168 004,9	44 018,3	19 356,6	5 742,5	12 016,9	60 995,1	540 635,9
Eixo 3 – Promover a Qualidade de Vida e a Coesão Social	42 312,8	29 937,6	75 185,1	3 330,0	7 443,0	-	-	3 191,3	161 399,8
.Ambiente e Revitalização Urbana	13 293,2	7 993,9	69 338,7	2 096,9	2 006,9	-	-	3 191,3	97 920,9
.Saúde e Integração Social	29 019,6	21 943,7	5 846,4	1 233,1	5 436,1	-	-	-	63 478,9
Eixo 4 – Fortalecer a Base Económica Regional	97 415,8	62 707,3	58 947,2	33 042,1	16 335,8	88 220,9	80 934,5	3 357,2	440 960,8
.PPDR	13 126,3	10 925,2	5 671,2	3 353,1	1 108,2	-	23,0	559,3	34 766,3
.PO Norte	84 289,5							478,6	84 768,1
.PO Centro		51 782,1						1 414,2	53 196,3
.PORLVT			53 276,0					338,2	53 614,2
.PO Alentejo				29 689,0				499,3	30 188,3
.PO Algarve					15 227,6			-	15 227,6
.PO RA Açores						88 220,9		4,5	88 225,4
.PO RA Madeira							80 911,5	63,1	89 974,6
Assistência Técnica			344,5		2,4	70,0		12 419,8	12 773,7
Iniciativas Comunitárias	28 202,1	8 091,4	4 168,4	5 057,1	917,4	5 286,2	13 083,0	66 191,1	130 996,7
.Interreg II-Transfronteiriço	15 606,3	5 023,0		4 960,1	868,2			65,2	26 522,8
.Interreg II-Redes de Energia	4 296,1		3,7					50 929,7	55 229,5
.Retex	7 178,6	3 067,1	624,7	75,2				12 314,3	23 259,9
.URBAN	943,7		1 283,6						2 227,3
.EMPLOI	26,1	1,3	16,2			0,8			44,4
.PESCAS					49,2				49,2
.PME								87,5	87,5
.RESIDER II			822,5					15,6	838,1
.REGIS			43,5			5 012,0	13 083,0	1 114,3	19 252,8
.RECHAR	151,3								151,3
.LEADER								1 651,3	1 651,3
.KONVER			1 374,2	21,8		273,4		13,5	1 682,9
TOTAL QCA II	455 982,5	271 715,6	611 232,0	96 471,0	55 066,9	102 523,2	107 334,0	218 815,6	1 919 140,8
ESTRUTURA%POR REGIÕES	26,8	15,9	35,9	5,6	3,2	6,0	6,3		1 700 325,2
CAPITAÇÃO	0,128	0,158	0,184	0,187	0,158	0,420	0,413		

Fonte: DGDR (Relatório de Execução Anual QCA II 1997 - versão final Nov. 1998);

Nota: Não inclui o FSE e o Fundo de Coesão.



Relativamente ao território continental a região onde se verificou a maior percentagem de execução da despesa pública (35,9%) foi a de Lisboa e Vale do Tejo, seguida da do Norte (26,8%), Centro (15,9%), Alentejo (5,6%) e Algarve (3,2%);

No que respeita às Regiões Autónomas e à semelhança dos valores registados para o Alentejo e Algarve, os níveis de execução de despesa pública apresentam valores de menor montante do que as três primeiras regiões assinaladas na alínea anterior;

Na Região de Lisboa e Vale do Tejo, onde se verificou o maior índice de execução de despesa, o Eixo de intervenção que maior contributo forneceu para aquele índice foi o Eixo 2, graças ao programa “Infra-estruturas de Apoio ao Desenvolvimento” (Subprograma Transportes);

Em termos do território continental, as Regiões Norte e Lisboa e Vale do Tejo apresentam a maior concentração de investimento, respectivamente com 26,8% e 35,9%, beneficiando conjuntamente de mais de metade do investimento apoiado total, seguindo-se a do Centro (15,9%), a Região Autónoma da Madeira (6,3%), a Região Autónoma dos Açores (6,0%), a do Alentejo (5,6%) e por último a do Algarve (3,2%);

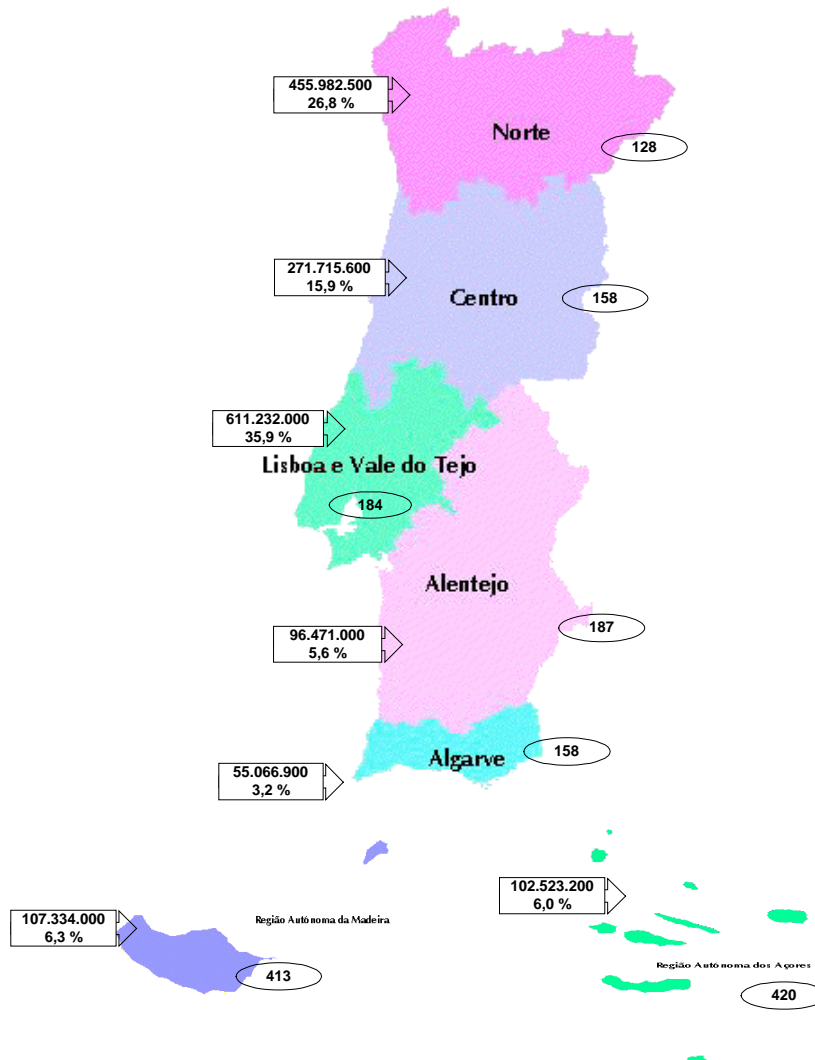
Em termos de capitação do investimento no território continental, os valores mais elevados encontram-se nas Regiões Alentejo e Lisboa e Vale do Tejo, com cerca de 185 contos /habitante, seguido das Regiões do Algarve e Centro, com 158 contos/habitante, e finalmente a Região Norte com 129 contos/habitante.

Onde se registam os valores mais elevados de capitação é nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, respectivamente, com 413 e 420 contos *per capita*, o que representa mais do dobro de qualquer das regiões do Continente.



REPARTIÇÃO REGIONAL DA EXECUÇÃO DA DESPESA PÚBLICA QCA II - 1994/1997

Un: 1000 Esc.



Nota: Não inclui a despesa relativa ao FSE e Fundo de Coesão, bem como a despesa não regionalizável (218.815.600 contos)



Fonte: DGDR e INE (população residente em 31/12/97)



12.3.2.5 – Execução financeira comunitária acumulada

Apresenta-se de seguida o quadro que traduz a execução financeira comunitária no período de 1944-1997:

EXECUÇÃO FINANCEIRA COMUNITÁRIA ACUMULADA – 1994/1997

Un: 1 Milhão de Escudos

EIXOS/FUNDOS	Programação Despesa Pública Comunitária 1994-1999	Programação Despesa Pública Comunitária 1994-1997	Aprovações Componente Comunitária 1994-1997	Execução Despesa Pública Comunitária 1994-1997	Taxa Execução Aprovação Despesa Pública	Taxa Execução Despesa Pública Comunitária	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)/(1)	(6)=(4)/(2)	(7)=(4)/(1)
TOTAL	3 541 648,4	2 148 031,9	2 967 396,1	1 937 807,4	83,8	90,2	54,7
FUNDO de COESÃO	561 280,6	341 404,2	539 329,3	294 074,3	96,1	86,1	52,4
Transportes	275 518,4	191 573,2	260 011,9	182 765,1	94,4	95,4	66,3
Ambiente	285 728,1	149 812,7	279 283,3	111 292,6	97,7	74,3	39,0
Assistência Técnica	34,1	18,3	34,1	16,6	100,0	90,7	48,7
QCA II (com Iniciativas Comunitárias)	2 980 367,8	1 806 627,7	2 428 066,8	1 643 733,1	81,5	91,0	55,2
FEDER	1 890 798,4	1 163 453,6	1 660 244,9	1 086 556,4	87,8	93,4	57,5
FSE	642 476,9	382 636,1	470 504,5	349 579,4	73,2	91,4	54,4
FEOGA-O	402 147,6	236 968,1	268 797,2	192 497,1	66,8	81,2	47,9
IFOP	44 944,9	23 569,9	28 520,2	15 100,2	63,5	64,1	33,6
Eixo 1-Qualificar os Recursos Humanos e o Emprego	606 908,7	381 524,6	473 845,5	351 451,0	78,1	92,1	57,9
FEDER	179 881,1	114 429,6	153 733,1	101 729,1	85,5	88,9	56,6
FSE	427 027,6	267 095,0	320 112,4	249 721,9	75,0	93,5	58,5
Eixo 2-Reforçar os Factores de Competitividade da Economia	1 257 667,8	778 170,3	1 060 177,9	701 735,5	84,3	90,2	55,8
FEDER	810 425,5	511 692,7	729 950,1	482 306,0	90,1	94,3	59,5
FSE	81 259,8	40 266,7	60 101,4	34 660,9	74,0	86,1	42,7
FEOGA-O	330 338,8	206 951,7	246 389,7	172 039,1	75,6	83,1	52,1
IFOP	35 643,7	19 259,2	23 736,7	12 729,5	66,6	66,1	35,7
Eixo 3-Promover a Qualidade de Vida e a Coesão Social	247 665,7	152 160,8	214 663,1	145 696,7	86,7	95,8	58,8
FEDER	183 400,7	117 633,4	178 171,3	112 447,9	97,1	95,6	61,3
FSE	64 265,0	34 527,4	36 491,8	33 248,8	56,8	96,3	51,7
Eixo 4-Fortalecer a Base Económica Regional	625 840,2	350 325,1	536 828,9	347 692,6	85,8	99,2	55,6
FEDER	529 507,5	301 380,7	472 808,3	301 261,2	89,3	100,0	56,9
FSE	39 014,1	24 695,2	42 227,6	25 819,8	108,2	104,6	66,2
FEOGA-O	52 198,4	21 562,1	17 478,5	18 339,7	33,5	85,1	35,1
IFOP	5 120,2	2 687,1	4 314,5	2 271,9	84,3	84,5	44,4
Assistência Técnica	25 820,5	20 523,2	17 538,1	12 741,3	67,9	62,1	49,3
FEDER	13 524,9	12 866,0	12 132,0	9 626,3	89,7	74,8	71,2
FSE	12 295,6	7 657,2	5 406,1	3 115,0	44,0	40,7	25,3
Iniciativas Comunitárias	216 464,9	123 923,7	125 013,3	84 416,0	57,8	68,1	39,0
FEDER	174 058,7	105 451,2	113 450,1	79 185,9	65,2	75,1	45,5
FSE	18 614,8	8 394,6	6 165,2	3 013,0	33,2	35,9	16,2
FEOGA-O	19 610,4	8 454,3	4 929,0	2 118,3	25,1	25,1	10,8
IFOP	4 181,0	1 623,6	469,0	98,8	11,2	6,1	2,4



A – Aprovações 1994-1997

O total de despesa pública comunitária prevista para 1994-1999 em valores actualizados a 31/12/97, para o QCA II e Fundo de Coesão, é de 3 541 648,4 milhares de contos, a que corresponde uma despesa pública total de 5 098 523,3 milhares de contos.

As aprovações até 31/12/97, representavam 83,8% da programação total para o QCA II e Fundo de Coesão.

Nesta perspectiva, a dois anos do encerramento do Quadro está ainda por aprovar o montante de 574 252,3 milhares de contos do total previsto para o período 1994 – 1999, correspondente a 16,2 %.

Numa análise desagregada por fundos verifica-se que o Fundo de Coesão é o que maior taxa de execução de aprovações apresenta (96,1%) , situação esta derivada da utilização integral das quotas anuais relativas a Portugal desde 1993 até 1997.

Relativamente aos fundos estruturais, destaca-se o FEDER que apresenta uma taxa de 87,8%, acima da já referida taxa global (83,8%), seguindo-se o FSE (73,2%), o FEOGA-O (66,8%), e por último o IFOP (63,5%).

No que se refere ao FEOGA-O verificam-se taxas de execução das aprovações ligeiramente acima da taxa global deste fundo nos PO “Modernização do Tecido Económico” (74,5%) e “RA Açores” (72,4%).

Nos restantes Programas, os níveis de aprovação são manifestamente baixos. Assim, no PO “RA Madeira” e IC “LEADER II” encontram-se taxas, respectivamente, de 23,7% e 35,0%, verificando-se ainda a inexistência de aprovações no PEDIZA (criado no ano de 1997) e nas IC “INTERREG-Transfronteiriço”, “INTERREG-Seca” e “REGIS II”.

No que respeita ao IFOP, verifica-se que os níveis de aprovações relativas aos PO “Modernização do Tecido Económico” e “Região Autónoma dos Açores”, respectivamente, de 67% e 64%, se encontram próximos da taxa global de aprovações deste fundo.

Por outro lado, as taxas de execução das aprovações respeitantes ao PO “Região Autónoma da Madeira” (115%) e IC Pescas (11%) afastam-se de forma oposta da taxa global de aprovações do IFOP, sendo esta última manifestamente baixa.

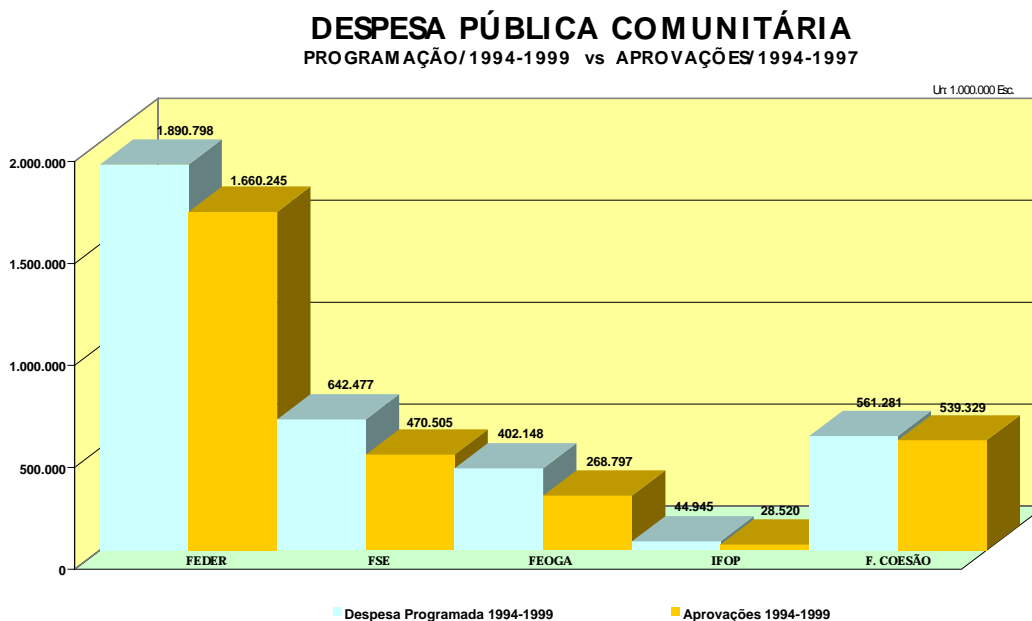
Relativamente à baixa taxa de execução das aprovações da IC Pescas, a DGPA alega que esta situação *“se fica a dever ao facto desta Iniciativa só ter sido implementada a partir de 1996”*.

No que respeita ao FSE, embora a taxa de execução das aprovações seja inferior à taxa global do QCA II e Fundo de Coesão, a taxa de execução financeira acumulada daquele fundo, para o período de 1994-1997, encontra-se acima da média devido à natureza das acções objecto de



financiamento, ao contrário do IFOP e FEOGA-O que apresentam ambos uma taxa de execução financeira acumulada baixa como se verá mais adiante.

As aprovações efectuadas até 1997, tendo em conta a programação para a totalidade do período do QCA II, espelham-se no gráfico seguinte:

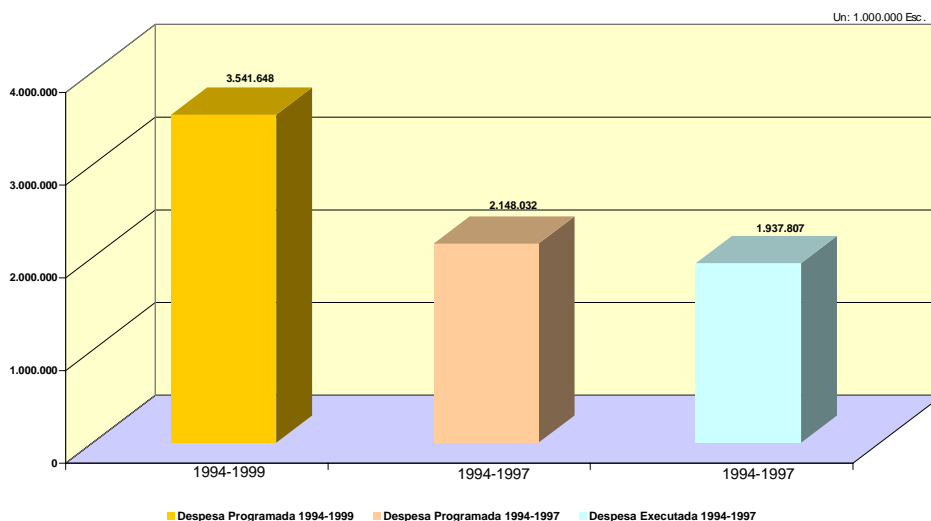


B – Execução Financeira Comunitária 1994-1997

Em termos de execução financeira da despesa pública comunitária acumulada, no período de 1994-1997, a taxa global de execução financeira do QCA II e Fundo de Coesão é de 90,2%, face ao programado para o mesmo período, e de 54,7% para a totalidade do período do QCA II, conforme se retrata no gráfico seguinte:



DESPESA PÚBLICA COMUNITÁRIA - GLOBAL



De acordo com os dados constantes no Quadro 4, o FEDER no período em análise, apresenta a taxa de execução financeira mais elevada (93,4%) seguindo-se-lhe o FSE (91,4%), o Fundo de Coesão (86,1%), o FEOGA-O (81,2%) e o IFOP (64,1%).

Destes fundos só dois, FEDER e FSE, apresentam taxas de execução financeira acima da taxa de execução financeira global (90,2%).

Dos restantes, o Fundo de Coesão, o FEOGA-O e o IFOP apresentam taxas de execução abaixo da taxa média global, sendo significativa a fraca execução deste último.

Relativamente à execução financeira do FEOGA-O, o IFADAP alega o seguinte:

“A capacidade de intervenção do IFADAP está muito condicionada pela iniciativa e capacidade de realização de investimentos dos promotores e titulares dos projectos, dado que o pagamento dos incentivos financeiros é feito à medida da comprovação dos investimentos realizados. Pode-se contudo afirmar que neste momento as verbas do actual QCA estão comprometidas na sua quase totalidade”.

No que respeita à taxa de execução do IFOP, a DGPA alega:

“Relativamente ao IFOP, a baixa taxa de execução acumulada que apresenta face ao programado até 1997 explica-se quer por algumas dificuldades verificadas no arranque dos programas quer pelas especificidades do próprio sector da pesca, que condicionam o ritmo de execução dos projectos.”



Em relação ao Fundo de Coesão, a taxa de execução global acumulada, de 86,1%, a 31/12/97, é fruto primordialmente de um nível de execução dos projectos do sector de Transportes na ordem dos 95,4%, e do sector do Ambiente, de 74,3%, evidenciando esta última uma franca recuperação relativamente aos anos anteriores.

No que respeita ao FEOGA-O, no período em consideração somente o PO "Modernização do Tecido Económico" apresenta uma taxa de execução (83,1 %) próxima da taxa global deste fundo, registando-se nos PO da RAM e da RAA taxas superiores à taxa média, respectivamente, de 100,2% e 98,8%, próximas da programação estabelecida para o período. Estes PO representam, respectivamente, 87,3%, 2,2% e 5,6% do total da despesa FEOGA-O programada para este período.

No que se refere às IC financiadas por este fundo, as taxas de execução financeira no LEADER (36,8%), INTERREG-Transfronteiriço (2,0%), INTERREG-Ordenamento e Seca e REGIS, (ambas com uma taxa de 0%), são manifestamente baixas, verificando-se também uma execução nula no programas PEDIZA (criado, conforme referido, em 1997) e no PPDR. O total das verbas previstas para estas IC e PO representam 4,9% do total da despesa FEOGA-O programada para o período 1994-1997.

Relativamente ao IFOP, verifica-se que as taxas de execução relativas aos PO "Modernização do Tecido Económico" (66,0%) e PO "Região Autónoma da Madeira" (70,5%) se encontram próximas da taxa de execução financeira global deste instrumento financeiro. Estes dois PO representam, respectivamente, 81,7% e 5% do total das verbas IFOP programada para o período 1994-1997.

Por outro modo as taxas de execução relativas ao PO RAA (95,4%) e à IC Pescas (6,0%) afastam-se de forma oposta da taxa global de execução deste instrumento financeiro. Estes dois PO representam, no seu conjunto, 13,3% do total das verbas IFOP programadas para 1994-1997.

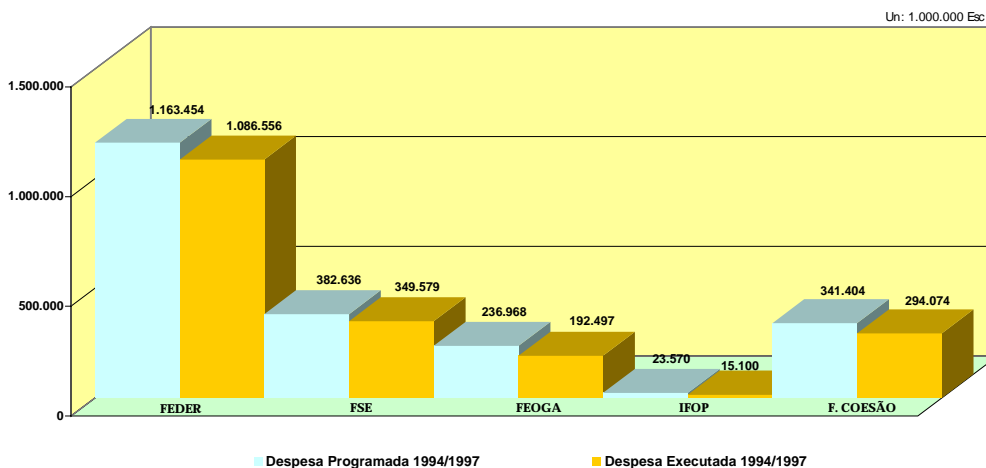
Em termos de execução financeira comunitária acumulada no período de 1994-1997 e face ao programado para o mesmo período, relativamente às prioridades definidas, o Eixo que melhor "performance" apresenta é o Eixo 4 – "Fortalecer a Base Económica Regional" com uma taxa de execução de 99,2%, seguido do Eixo 3 – "Promover a Qualidade de Vida e a Coesão Social" (95,8%), Eixo 1 – "Qualificar os Recursos Humanos e o Emprego" (92,1%) e Eixo 2 – "Reforçar os Factores de Competitividade da Economia" (90,2%).

No que respeita às Iniciativas Comunitárias e sendo certo de que as aprovações surgiram a partir de 1995, numa análise global, a execução financeira face ao programado apresenta um índice relativamente baixo (68,1%), com relevo para as Medidas financiadas pelo FSE, FEOGA-O e IFOP, que apresentam taxas de execução globais manifestamente baixas, respectivamente, de 35,9%, 25,1% e 6,1%.

A execução financeira da despesa pública comunitária até 1997, face à programação no mesmo período, é evidenciada no gráfico seguinte:

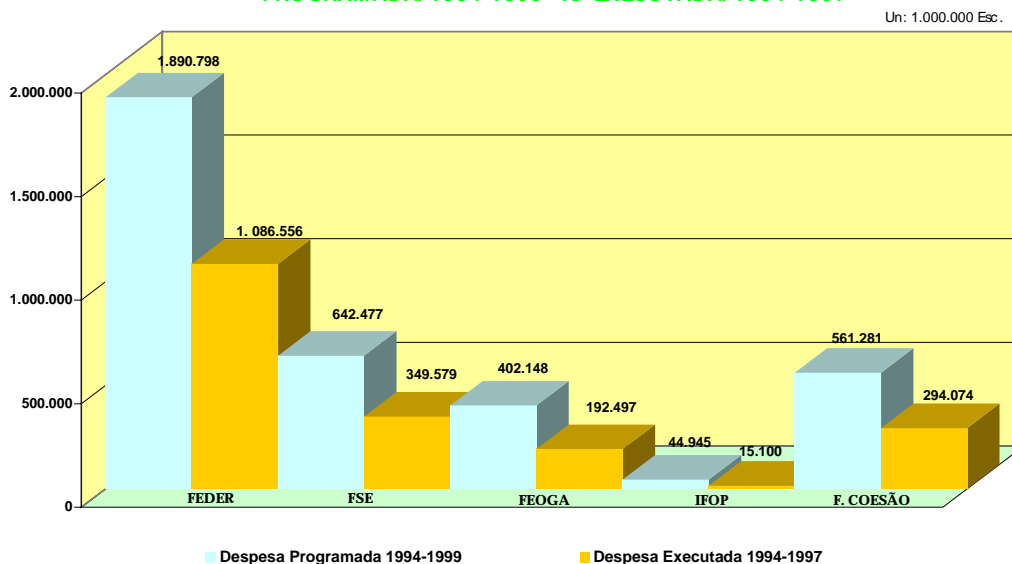


DESPESA PÚBLICA COMUNITÁRIA PROGRAMADA vs EXECUTADA 1994/1997



A comparação entre a execução financeira da despesa pública comunitária até 1997 e a programação para a totalidade do QCA II e Fundo de Coesão, consta no gráfico seguinte:

DESPESA PÚBLICA COMUNITÁRIA PROGRAMADA/1994-1999 vs EXECUTADA/1994-1997





12.3.2.6 – Execução financeira comunitária em 1997

No que respeita à execução financeira global da despesa pública comunitária no ano de 1997 relativa ao QCA II (considerando as Iniciativas Comunitárias) e ao Fundo de Coesão e, como se evidencia no quadro seguinte, totalizou 626 099 milhares de contos, face a uma programação para o mesmo período de 690 079 milhares de contos apresentando uma taxa de execução de 90,7%.

Execução financeira comunitária 1997

Un:1 Milhão de Escudos

Fundos Comunitários	Despesa Pública (Financiamento Comunitário)		Taxa de execução financeira
	Programado	Executado	%
FEDER	347 054	345 218	99,4%
FSE	126 564	107 184	84,6%
FEOGA-O	68 944	63 257	91,7%
IFOP	9 475	6 062	63,9%
TOTAL	552 037	521 721	94,5%
Fundo de Coesão	138 042	104 378	75,6%
TOTAL	690 079	626 099	90,7%

Fonte : DGDR (Relatório de Execução Anual 1997) – versão final Nov. 1998.

Para o mesmo horizonte de referência e do conjunto dos fundos comunitários, o FEDER apresenta a melhor taxa de execução (99,4%), enquanto que o IFOP regista a execução mais baixa (63,9%) à semelhança do sucedido em anos transactos, verificando-se, porém, uma recuperação significativa relativamente ao FEOGA-O, que apresenta neste ano uma taxa de 91,7%, superior em cerca de 11 pontos à do ano de 1996.

O FSE, com uma taxa de execução financeira de 84,6%, manteve sensivelmente o mesmo nível de execução, embora menor que o do ano anterior (87,6%).

O Fundo de Coesão apresenta uma taxa de execução financeira comunitária de 75,6%, ligeiramente superior à do ano anterior (72,9%).

A taxa de execução financeira global da despesa pública comunitária do ano de 1997 (90,7%) é idêntica à taxa acumulada para o período 1994-1997, isto é, 90,2 %.

12.3.2.7 – O controlo interno nacional⁽³⁾ no âmbito do QCA II

³ Também ao nível do controlo interno, mas de âmbito comunitário, durante o ano de 1997, foram efectuadas 18 missões de controlo da iniciativa dos serviços da Comissão Europeia quer por parte dos serviços responsáveis pela gestão do FEOGA-O (DG VI – 2 acções) e FEDER (DG XVI – 6 acções) quer ainda por parte dos serviços responsáveis pela gestão do FSE (DG V ou DG XX – 10 acções).



O Decreto-Lei nº 99/94, de 19 de Abril, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 208/98, de 14 de Julho, define as grandes linhas da estrutura orgânica de gestão, acompanhamento, avaliação e controlo da execução do QCA II, instituindo as bases de um sistema nacional de controlo interno exclusivo dos fundos e instrumentos financeiros estruturais (FEDER, FSE, FEOGA Orientação, IFOP) e do FC.

Nos termos do artº. 41º deste diploma, a estruturação do referido sistema assenta na existência de três níveis de controlo, desenvolvidos de forma autónoma e por organismos distintos, respectivamente: o de 1º nível, pelos gestores; o de 2º nível, pela generalidade dos interlocutores financeiros e inspecções sectoriais; e o controlo financeiro de alto nível, pela Inspeção-Geral de Finanças.

O controlo de *1º nível* abrange “o controlo prévio e concomitante das decisões tomadas pelos órgãos de gestão e o controlo sobre os beneficiários finais”. O controlo de *2º nível* incide, por sua vez, sobre a “análise e avaliação do sistema de controlo de 1º nível”, podendo ainda abranger os beneficiários finais, quando tal se revele necessário para testar a eficiência do sistema. Finalmente, o controlo de *alto nível* compreende a “avaliação dos sistemas de controlo existentes aos diferentes níveis das diversas intervenções operacionais e a promoção de acções de articulação entre as diferentes entidades do sistema de controlo”.

Assim, e de acordo com o princípio de articulação da acção dos organismos envolvidos na gestão, acompanhamento, controlo e avaliação do QCA II, enunciado no artº. 2º, pretende-se que estes mesmos organismos efectuem, de forma concertada, o planeamento, a programação e o acompanhamento da execução dos planos de controlo.

Nos termos do mesmo dispositivo legal, são ainda princípios orientadores da estrutura orgânica definida para a execução do QCA II a “coordenação global da execução do QCA a nível governamental”; a “descentralização e participação social”; a “transparência, rigor e eficácia da gestão dos recursos financeiros”; e, finalmente, o “reforço dos mecanismos de controlo e avaliação”.

A coordenação da execução global do QCA II incumbe a uma comissão governamental de coordenação dos fundos comunitários, presidida pelo Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.

Como objectivo último, pretende-se obter um sistema de controlo articulado, fiável e coerente que salguarde uma sã gestão dos recursos públicos nacionais e comunitários.

Neste âmbito, do enquadramento da actividade de controlo financeiro desenvolvida pelos Estados-Membros e no tocante à regulamentação comunitária em matéria de fundos, destacam-se:

- ◆ *Regulamento (CEE) nº 4253/88* do Conselho, de 19 de Dezembro (com a redacção que lhe foi dada pelo *Reg. (CEE) nº 2082/93* do Conselho, de 20 de Julho)– que estatui, no nº 1 do seu artigo 23º, os princípios que presidem ao controlo financeiro a que todos os Estados-Membros devem submeter as operações co-financiadas pelos Fundos Estruturais;



- ◆ e o *Regulamento (CE) n.º 2064/97*, da Comissão, de 15 de Outubro de 1997, que estabelece normas mínimas a aplicar no controlo das acções estruturais, essencialmente consubstanciadas na fixação de objectivos genéricos para os controlos financeiros a realizar, na identificação de uma pista de auditoria suficiente e no estabelecimento de uma percentagem mínima de despesas a controlar.

Pela sua importância, sublinha-se a exigência contida no art.º 8.º deste último regulamento, que prevê a obrigação de ser apresentado um relatório sobre a validade da totalidade das despesas elegíveis, relativamente a cada forma de intervenção, a emitir por pessoa ou entidade independente da execução, ou seja, do gestor da intervenção.

O recente Decreto-Lei n.º 173/99, de 20 de Maio, veio precisamente estabelecer as regras e os procedimentos a adoptar para a elaboração deste relatório, a emitir no encerramento das diferentes formas de intervenção co-financiadas pelos fundos e instrumentos financeiros estruturais no âmbito do QCA II.

Nos termos do art.º 2.º deste diploma, cabe à IGF a competência para a elaboração do mencionado relatório, do qual, segundo determina o n.º 4 do art.º 6.º, deverá ser dado conhecimento, pela IGF, ao Tribunal de Contas.

12.3.2.8 – O controlo financeiro externo nacional no âmbito do QCA II

A entidade com poderes de controlo financeiro externo a nível nacional e que, portanto, exerce um controlo independente em relação aos sistemas do controlo interno atrás descrito, é o **Tribunal de Contas** de Portugal.

Com efeito, dispõe a alínea h) do n.º 1 do art.º 5.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (LOPTC), que constitui competência material do Tribunal de Contas:

“Fiscalizar, no âmbito nacional, a cobrança dos recursos próprios e a aplicação dos recursos financeiros oriundos da União Europeia, de acordo com o direito aplicável, podendo, neste domínio, actuar em cooperação com os órgãos comunitários competentes;”

Assim, no exercício da sua competência de controlo da aplicação dos recursos financeiros oriundos da União Europeia, o Tribunal de Contas incluiu no seu Plano de Acção para 1998 a realização de duas auditorias, ao Fundo de Coesão e ao FEDER, que tiveram por objectivo estratégico analisar os sistemas de gestão, acompanhamento e controlo estabelecidos aos diversos níveis.

Cabe ainda fazer uma breve referência às **relações entre os órgãos nacionais de controlo interno e o Tribunal de Contas (TC)** consagradas tanto na LOPTC como nos diplomas que instituem os sistemas nacionais de controlo.



Neste âmbito, dispõe o artº. 51º do Decreto-Lei nº 99/94 (artigo aditado pelo Decreto-Lei 208/98) que a IGF deverá remeter a este Tribunal o plano anual de controlos e o relatório anual de controlo, bem como da demais informação atinente à organização e funcionamento do sistema nacional de controlo do QCA II.

Do mesmo modo, a Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, veio estabelecer um novo quadro de relacionamento com os órgãos nacionais de controlo interno, cujos aspectos essenciais são os seguintes (artºs. 11º e 12º da Lei 98/97):

- ◆ Comunicação ao Tribunal de Contas dos seus programas anuais e plurianuais de actividades e respectivos relatórios de actividades;
- ◆ Envio dos relatórios das suas acções sempre que contenham matéria de interesse para a acção do Tribunal de Contas;
- ◆ Realização de acções a solicitação do Tribunal, tendo em conta os critérios e objectivos por este fixados.

Ainda, nos termos do n.º 3 do artº. 12º da mesma Lei, compete ao Presidente do TC promover o intercâmbio de informações quanto aos respectivos programas anuais e plurianuais de actividades e harmonizar critérios do controlo externo e interno.

O quadro legal descrito permite que o TC possa assumir o seu papel de instituição de controlo externo, analisando, orientando e fomentando adequados sistemas de controlo interno, em conformidade com as recomendações dos congressos da INTOSAI e EUROSAI.

12.3.2.9 – O controlo financeiro externo comunitário

O controlo financeiro externo comunitário é exercido pelo Tribunal de Contas Europeu (TCE)⁴, nos termos do nº 3 do artº 188-C do Tratado da Comunidade Europeia, na redacção dada pelo Tratado da União Europeia⁵.

Assim, o TCE realizou em Portugal, apenas no âmbito dos fundos que integram o QCA II⁶ e no que respeita ao exercício de 1997, 5 missões de auditoria, 2 das quais no âmbito da DAS⁷.

⁴ O TCE, de acordo com os Tratados de União Europeia, sobretudo desde a revisão de Maastricht, deverá ser “considerado como uma entidade de controlo financeiro externo, em Portugal, já que as suas competências e poderes de controlo, tal como estão definidos nos Tratados, podem ser, *autónoma e directamente*, exercidos no território português, no tocante a toda a receita e despesa, respectivamente, destinada e oriunda do Orçamento da União; abrangendo, não só as entidades públicas *gestoras* de dinheiros comunitários, como as de *controlo interno* e, ainda, todos os beneficiários finais, públicos ou privados, de tais fluxos financeiros. (...) o suporte constitucional para o que se deixa dito, quanto aos poderes e competências de controlo financeiro e seu exercício em Portugal, por parte do TCE, nos termos definidos pelos Tratados da UE, encontramos-lo no art. 8º da CRP ” – CARLOS MORENO, *Gestão e Controlo dos Dinheiros Públicos*, UAL, 1998, pag. 303.

⁵ Actual artº 248º do Tratado de Amesterdão.

⁶ As restantes auditorias do TCE em Portugal, referentes ao exercício de 1997, realizaram-se, na sua maioria, no âmbito do FEOGA - secção Garantia (6 missões) e visaram domínios como o controlo aos organismos responsáveis pelas despesas neste sector; a situação da acreditação dos organismos de pagamento e certificação das contas (prevista no Reg. (CE) nº 1663/95); a avaliação do sistema nacional de gestão e controlo interno adoptados e reflectidos na gestão administrativa e contabilística, no âmbito da aplicação de diversas medidas, analisadas autonomamente (medidas agro-ambientais ligadas à reforma da PAC; ajudas à produção de cereais extra “base milho”; ajudas à produção de sementes oleaginosas-girassol; criação de ovinos nas zonas desfavorecidas de montanha; fabrico de produtos à base de



Genericamente estas missões visaram alcançar os seguintes objectivos:

- a) Verificar a consistência dos montantes pagos com as especificações em termos de legalidade e regularidade dos Regulamentos comunitários (e, em particular, a elegibilidade das despesas);
- b) Verificar a existência de sistemas de gestão e de contabilização em cada organismo relacionado com os fundos, por forma a confirmar:
 - ◇ A consistência e a confiança nas informações de gestão, de controlo e financeiras na base dos pedidos de pagamento e certificados de despesas;
 - ◇ A existência de um *audit trail* (possibilidade de reconciliação) entre os montantes de despesas declarados e os documentos de apoio (facturas e extractos bancários) provenientes do beneficiário final/executor.
- c) Verificar que a despesa elegível atribuída a cada projecto pode ser facilmente identificável no sistema de contabilidade da(s) entidade(s) gestora(s) ou que é sujeita a contabilização separada. Da mesma forma, a fonte de financiamento de cada projecto deve ser facilmente identificável e verificável;
- d) Verificar o estado de execução física das acções e a eficiência das mesmas através de indicadores quantificáveis.

Os resultados dos controlos efectuados estão reflectidos no relatório anual do Tribunal de Contas Europeu relativo à execução do orçamento geral da União. Este relatório chama a atenção das instituições e do cidadão europeu para os numerosos problemas que a Comissão e as autoridades competentes dos Estados-Membros se deverão empenhar em resolver.

No entanto, para o exercício de 1997, o TCE optou por publicar a maior parte dos seus relatórios de auditoria sob a forma de relatórios especiais. Estes relatórios traduzem a faculdade que o TCE tem de apresentar a qualquer momento observações, descrevendo, em regra, as auditorias efectuadas ao longo de vários exercícios e centradas em sectores específicos de gestão.

tomate; ajudas à produção de azeite; ajudas ao consumo de azeite e restituições à exportação neste sector.) e a análise da aplicação a nível nacional do regime comunitário das “quotas leiteiras” previsto no Reg.(CEE) nº 3950/92.

Houve ainda lugar a uma auditoria no âmbito dos recursos próprios comunitários, com o objectivo de proceder à análise do sistema nacional de gestão e de controlo interno, que rege a centralização administrativa e contabilística das receitas aduaneiras e dos direitos niveladores agrícolas, e a uma auditoria no domínio bancário, respeitante ao mecanismo de empréstimos do BEI, bonificados pelo orçamento comunitário, a favor das Pequenas e Médias Empresas.

⁷ *Auditorias DAS* (Déclaration d' Assurance) - este tipo de auditorias tem como finalidade a emissão de uma declaração sobre a fiabilidade das contas, bem como da regularidade e legalidade das operações a que elas se referem. Pretende-se a obtenção de um grau de certificação razoável de que os dados controlados estejam isentos de erros ou omissões significativos; a par disso, procede-se ao exame da fiabilidade das contas, no sentido de certificar que as contas da União Europeia reflectem correctamente as receitas e as despesas relativas a determinado exercício, bem como a situação patrimonial e financeira da UE, no encerramento do exercício. É ainda emitida uma opinião sobre a legalidade/regularidade das operações subjacentes, a qual tem por objectivo certificar que as operações respeitam as disposições comunitárias que regem o recebimento e o emprego dos fundos comunitários.



A correspondente declaração de fiabilidade relativa às actividades do orçamento geral é apresentada num capítulo autónomo do relatório anual acima mencionado.

Atento o disposto no supra referido nº 3 do artº. 188º - C do Tratado da Comunidade Europeia, na redacção dada pelo Tratado da União Europeia, designadamente, em aplicação do princípio da cooperação entre as Instituições Superiores de Controlo (ISC) dos Estados-Membros e o Tribunal de Contas Europeu e nos termos da alínea h) do nº 1 do artº 5º da LOPTC, o Tribunal de Contas português acompanhou, organizou logisticamente e participou nas referidas missões⁸, que abrangeram os vários projectos que se passam a enunciar.

A – No âmbito do FEDER

No que respeita a este fundo, foram acompanhados os seguintes projectos:

- ◆ *Projecto Publicidade e Relações Públicas* da medida “Desenvolvimento do Turismo”, integrada no Subprograma Desenvolvimento Económico e Local, do Programa Operacional PEDRAA II (Programa Específico de Desenvolvimento da Região Autónoma dos Açores).

Este projecto teve como objectivo principal aumentar a importância do turismo na economia regional, contemplando acções de pesquisa, relações públicas e publicidade em meios de grande impacto, sendo o seu executor a Secretaria Regional da Economia/Direcção Regional de Turismo.

O investimento elegível foi de 1 395 804 contos, co-financiado pelo FEDER em 85%.

- ◆ *Projecto Sub-lanço Sertã - Proença-a-Nova da IC8* da medida “Mobilidade Interna e Coordenação Intermodal”, inserido no Subprograma IO Transportes do PO Infraestruturas de Apoio ao Desenvolvimento.

Tendo como executor a Junta Autónoma das Estradas, o projecto visa, para além da construção de novos lanços de Itinerários Principais, dar prioridade a investimentos em estradas que desempenhem um papel complementar.

A obra foi adjudicada ao concorrente OPCA, Obras Públicas e Cimento Armado, S.A., pelo preço de 2 745 995 contos, tendo o valor global da empreitada ascendido aos 4 080 671 contos. A taxa de participação comunitária foi de 75%.

⁸ Temos, assim, em termos práticos, duas formas de controlo da aplicação dos recursos financeiros oriundos da União Europeia, prosseguidas pelo Tribunal de Contas português:

uma forma principal e directa, de iniciativa do próprio TC, e que tem como objectivo fundamental a análise e avaliação do sistema interno de controlo e gestão dos fundos comunitários, nomeadamente o instituído para o QCA (tendo em conta a legislação interna e as disposições comunitárias);

- e uma forma complementar ou auxiliar da anterior, indirecta, resultante das auditorias de acompanhamento de missões do TCE, efectuadas pelo TC, nos termos do nº 3 do artº. 188º - C do Tratado da Comunidade Europeia com a redacção dada pelo Tratado da União Europeia - que embora tenham por objecto, em regra, projectos, programas ou medidas muito concretos, permitem ao TC obter dados relevantes no que respeita à execução e gestão dos mesmos, podendo esses dados, eventualmente, dar origem à realização de controlos directos do TC.



- ◆ *Projecto Plano de Expansão da Rede – PER I* da medida “Descongestionamento das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto”, inserido no mesmo PO e no mesmo Subprograma do projecto anterior.

Esta medida visa ultrapassar os estrangulamentos que afectam o sistema de transportes e respectivas infraestruturas nas Áreas Metropolitanas das duas maiores cidades portuguesas.

O projecto, enquadrado no “Plano de Expansão e Modernização do Metropolitano de Lisboa”, teve como executor o Metropolitano de Lisboa, E.P.. O investimento elegível ascendeu aos 66 771 112 contos, com uma taxa de participação do FEDER de 45%, (beneficiando ainda de um financiamento do BEI de 45,5 milhões de contos).

- ◆ *Projecto Terminal Marítimo do Porto Novo* da medida “Infraestruturas de Apoio ao Desenvolvimento”, inserido no Subprograma Desenvolvimento de Factores de Competitividade e Potencial Endógeno do POPRAM II (Programa Operacional Plurifundos da R.A. da Madeira).

Tendo como objectivo principal a transferência da descarga de inertes para outro terminal da cidade do Funchal, a obra consistiu na construção de um cais, no Porto Novo, para terminal de granéis, estando prevista, a curto prazo, também a descarga de combustíveis.

O projecto teve como executor a Secretaria Regional da Economia e Cooperação Externa – Direcção Regional de Portos, sendo o investimento elegível de 500 000 contos, participado pelo FEDER em 75%.

B – No âmbito do Fundo Social Europeu

Foram acompanhadas as seguintes acções:

Acções de formação relativas ao Subprograma 1, Medida 2 – *Iniciação Profissional e Qualificação Inicial/Outras Modalidades*, enquadrada no PO Formação Profissional e Emprego – PESSOA, que visa a inserção no mercado e a estabilidade do emprego;

Acções de formação relativas ao Subprograma 1, Medida 3 – *Formação Tecnológica, Profissional, Artística em Ensino Recorrente*, enquadrada no PO Bases do Conhecimento e Inovação, que visa melhorar o sistema de ensino e reforçar a sua vertente profissional.

C – No âmbito do FEOGA-Orientação

- ◆ *Projecto Apoio às Explorações Agrícolas*, integrado no PO do Tecido Económico, Subprograma Agricultura, na Medida 2 – Apoio às Explorações Agrícolas. Esta medida destina-se a criar condições favoráveis à reorientação produtiva e à melhoria tecnológica das explorações, possibilitando um aumento da produtividade e da qualidade dos produtos.



Neste caso, a amostra seleccionada recaiu sobre um projecto de agro-pecuária/jovem agricultor/primeira instalação, caracterizado em termos financeiros por um investimento total de 12 789 contos e subsidiado em 5 649 contos. As componentes financiadas corresponderam a melhoramentos fundiários, construções, plantações, aquisição de animais e aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas.

D – No âmbito do Fundo de Coesão

Foram acompanhados os seguintes projectos:

- ◆ *Projecto **Modernização da Linha do Norte**, quadruplicação da linha entre Braço de Prata e Alhandra.* Envolvendo a construção de duas novas vias e a modernização das duas vias já existentes no subtrço da linha do Norte, numa extensão aproximada de 17 Km, visou sobretudo melhorar a acessibilidade à zona da EXPO 98.

Este projecto, em execução pela REFER, foi participado pelo FC em 85%, sendo a despesa total elegível contabilizada na DGDR, em 31/12/97, de 10 030 165 contos. O investimento total elegível previsto para este projecto é de 24 217 136 contos.

- ◆ *Projecto **Construção do Adutor Franqueira-Alcantarilha (3º troço) e Construção da Estação de Tratamento de Águas (ETA) de Alcantarilha, integrado no Sistema Odelouca-Funcho.***

A construção do adutor visou permitir o transporte de água armazenada nas albufeiras das barragens do Funcho e de Odelouca até às zonas de serviço, para sua utilização quer para abastecimento público quer para regadio.

A entidade executora do projecto foi o Instituto da Água (INAG), tendo sido participado pelo FC a 85%. A despesa total registada na DGDR, em 31/12/97, para esta componente, atingiu 1 293 100 contos.

A mesma taxa de participação verificou-se na obra de construção civil da ETA, em execução pela sociedade de capitais maioritariamente públicos, Águas do Barlavento Algarvio, S.A., sendo o investimento total elegível previsto de 2 003 947 contos.

- ◆ *Projecto **Rede de Distribuição de Lisboa – executor EPAL.***

Este projecto destina-se a ampliar a rede de distribuição de água de Lisboa e a substituir e reabilitar as condutas, ramais e tubagens antigas, de modo a permitir o abastecimento em condições adequadas de caudal e pressão.

A taxa de participação comunitária foi de 80%, sendo a despesa total elegível registada na DGDR, desde 1995, de 1 920 498 contos.



- ◆ ***Projecto A1 – Lanço de Estrada Alverca - Vila Franca de Xira e A1 – Lanço de Estrada Vila Franca de Xira - Carregado – executor BRISA.***

Este projecto visou o alargamento e a reformulação destes dois sublanços de autoestrada de 4 para 6 vias na A1, compreendendo uma extensão de 15,3 Km, por forma a permitir estender a toda a autoestrada do Norte o sistema fechado e preparar a ligação à CREL (A9), através da remodelação do Nó de Alverca. O valor da despesa total registada para o projecto ascendeu a 9 473 936 contos e a taxa de comparticipação do FC foi de 80%.

- ◆ ***Projecto Plano de Emergência Interno para os Portos de Setúbal e Sesimbra – executor APS.***

Inserido no programa global do sistema informático SIIPSet (Sistema Integrado de Informações do Porto de Setúbal), tem como principal objectivo desenvolver um estudo e uma aplicação informática relativamente ao plano de segurança interna dos dois portos, de modo a permitir a manutenção de um elevado nível de segurança no transporte marítimo, obtendo, em caso de acidente nos portos de Setúbal e Sesimbra (nomeadamente naqueles que possam envolver derrames acidentais de hidrocarbonetos e outras matérias perigosas), a redução nas perdas das quantidades de produtos derramados e nos volumes de resíduos a recuperar.

O investimento total elegível é de 28 621 contos e a taxa de comparticipação do FC é de 85%.

- ◆ ***Projecto Rodovia Leste do Porto de Sines e Interligação aos Terminais da Zona Oeste – executor APS.***

Consistiu no prolongamento da via R53 até à Avenida de Vasco da Gama (1880m), na remodelação do nó de acesso ao terminal petrolífero, incluindo o entroncamento de acesso ao novo edifício administrativo da APS, e no arranjo paisagístico da zona marginal entre o porto de pesca e o terminal petroquímico de Sines.

- ◆ ***Projecto Estudos e Projectos para Ampliação do Terminal Multipurpose de Sines – executor APS.***

A obra corresponde a uma extensão de um cais já existente e tem como objectivo o aumento da capacidade de recepção de granéis sólidos para mais do dobro, diminuindo os tempos de espera dos navios e melhorando o funcionamento do porto, sobretudo no que toca ao transporte marítimo de curta distância.

- ◆ ***Projecto Acesso Ferroviário ao Terminal de Carga Geral do Porto de Sines – executor APS.***

Consistiu na extensão da linha férrea do Terminal Multipurpose para o Terminal de carga geral e incluiu a construção de um parque de apoio ao terminal.



Este conjunto de projectos, inserido no âmbito da remodelação e modernização do porto de Sines, incluindo também o *projecto “Sistema de Prevenção e Combate a Acidentes envolvendo Matérias Perigosas”*, representa um investimento total elegível de 1 718 047 contos, financiado a uma taxa de 85% pelo FC.



◆ Projecto *Sistema Interceptor Elevatório de Faro – executor CM Faro.*

Este projecto consistiu nas obras de ligação, construção de descarregadores de tempestade, de estações elevatórias e interceptores para as várias bacias do sistema, conduzindo as águas residuais para a ETAR da zona nascente da cidade de Faro, com o objectivo de despoluir a Ria Formosa. A taxa de comparticipação é de 85% e o investimento elegível de 372 393 contos.

◆ Projecto *Remodelação e Ampliação da ETAR de Tavira – executor CM Tavira.*

O objectivo principal deste projecto foi o de aumentar a capacidade de tratamento dos esgotos da cidade, de modo a garantir a qualidade do efluente final conduzido para a Ria Formosa, sendo a despesa total elegível registada no projecto de 213 164 contos obtendo uma taxa de apoio comunitário de 85%.

◆ Projecto *Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água ao Sotavento Algarvio. Adução e ETA – executor IPE- Águas do Sotavento Algarvio S.A..*

Trata-se de trabalhos relativos à distribuição de água potável a toda a zona oriental do Algarve por intermédio de um sistema multimunicipal de abastecimento de água do Sotavento Algarvio. O investimento elegível previsto eleva-se a 9 559 000 contos, financiado pelo FC a 85%.

Inclui a 2ª fase de ampliação da ETA de Tavira, a reabilitação da ETA de Beliche, a rede de distribuição, a reabilitação dos órgãos adutores do subsistema de Beliche e a construção de 4 novas estações elevatórias.

12.3.2.10 – Audição dos Responsáveis

No exercício do princípio do contraditório, nos termos do n.º 3 do art. 87º da Lei n.º 98/97, de 26/8, a análise global dos Fluxos Financeiros da UE, para os efeitos previstos no art. n.º 13º do citado diploma legal, foi enviada às seguintes entidades:

- ◆ Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR);
- ◆ Departamento para os Assuntos do FSE (DAFSE);
- ◆ Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP);
- ◆ Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura (DGPA);
- ◆ Direcção-Geral do Tesouro (DGT).

De todas as entidades ouvidas foram recebidas respostas, sendo as alegações referidas, sintetizadas ou transcritas nos capítulos próprios do presente relatório.



No sentido de conferir a máxima amplitude ao exercício do contraditório e de assegurar às entidades auditadas a mais ampla expressão, bem como o conhecimento das suas posições, as respostas dos auditados são apresentadas integralmente em anexo ao presente Parecer, nos termos do artº 13º, nº 4, da Lei nº 98/97 e artº 24º, nº 4, da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro.

12.3.3 – Auditoria ao sistema de gestão e avaliação do controlo interno do Fundo de Coesão

12.3.3.1 - Enquadramento

Em cumprimento do Plano de Actividades do Tribunal de Contas aprovado para 1998, realizou-se uma auditoria ao sistema de gestão e avaliação do controlo interno do Fundo de Coesão (1993-1997), nos sectores de intervenção dos Transportes (ferrovias, rodovias e portos) e do Ambiente.

O artº 130º D do Tratado da União Europeia previu a criação, a par dos fundos estruturais de um Fundo de Coesão (FC) que promovesse a coesão económica e social e a solidariedade entre os Estados membros.

A criação do Fundo propriamente dito, instituído pelo Regº CE 1164/94 de 25/05, foi antecedida da criação, em 1993, do Instrumento Financeiro de Coesão (Regº CEE 792/93, de 30/03), e teve o intuito de apoiar financeiramente projectos que contribuíssem para a realização dos objectivos fixados no Tratado da União Europeia nos Estados membros com um PNB “*per capita*” inferior a 90% da média comunitária, parâmetros nos quais se enquadram os quatro países da Coesão: Portugal, Espanha, Grécia e Irlanda.

Dos objectivos do Fundo destacam-se:

- ◆ no domínio do **Ambiente**: o fornecimento de água em quantidade e qualidade ao maior número de habitantes, a despoluição e garantia de qualidade de cursos de água e zonas costeiras, o tratamento de grandes produções de resíduos sólidos e a requalificação de áreas sensíveis com valor natural;
- ◆ no domínio dos **Transportes**: a concretização do Plano Rodoviário Nacional e do Plano de Modernização Ferroviária, bem como a conclusão das redes transeuropeias de infra-estruturas de Transportes e as transferências modais para Transportes menos poluentes (marítimos e ferroviários), a articulação intermodal e o aumento da competitividade intermodal no tráfego internacional.

O Decreto-Lei nº 81/94, de 10/03, aprovou o regulamento de aplicação em Portugal do Fundo de Coesão/Instrumento Financeiro de Coesão e o Decreto-Lei nº 99/94 de 19/04, na redacção dada pelo Decreto-Lei nº 208/98, de 14/07, definiu a estrutura orgânica relativa à gestão, acompanhamento, avaliação e controlo da execução do QCA II.

As **entidades** de algum modo abrangidas pela auditoria exercem as seguintes funções:



A **Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR)** desempenha as funções de **interlocutor nacional do Fundo**, assegurando as relações com a União Europeia, é a gestora do mesmo a nível nacional, nomeadamente, no que se refere às transferências comunitárias e aos pagamentos aos executores, exerce o controlo de 2º nível, **testando a eficácia do controlo de 1º nível**, executa o projecto “Assistência Técnica do Fundo de Coesão” e acompanha as missões comunitárias da DGXVI, DGXX e TCE.

Os Interlocutores Sectoriais (IS), nomeados por despacho dos respectivos Ministros da tutela, asseguram as ligações entre os executores e a DGDR e exercem a fiscalização e o controlo dos projectos, nas suas componentes material, incluindo a verificação documental, e física (controlo de 1º nível).

Os Interlocutores Sectoriais que integram o Fundo de Coesão são: IS dos Transportes, IS dos Portos, IS do Ambiente e IS para a Região Autónoma da Madeira.

Os executores são as entidades que, nos termos do artº 3º do Decreto-Lei 81/94, podem apresentar ao Fundo de Coesão candidaturas de **projectos elegíveis** e que, após a sua aprovação, são responsáveis pela execução dos mesmos.

Os gestores são nomeados pelo executor, por exigência da CE, nos casos em que a dimensão e a complexidade de determinados projectos o justifique e respondem pelo projecto a todos os níveis.

Dos projectos que constituíram a amostra apenas no “Projecto de Ampliação do Aeroporto do Funchal” foi pedida pela CE a nomeação do **Gestor de Projecto**.

A **Direcção-Geral do Tesouro (DGT)** é a entidade que **recebe as verbas** da UE e as transfere para a DGDR (conta aberta na DGT) que, por sua vez, procede à sua transferência para os executores ou DGO.

A **Inspecção-Geral de Finanças (IGF)** desempenha as funções de **Interlocutor Nacional da Comissão Europeia** nos domínios do controlo financeiro e da comunicação das fraudes e irregularidades, estando-lhe cometidas funções de **controlo de alto nível** relativamente às acções cofinanciadas.

A metodologia seguida na presente acção abrangeu as seguintes fases essenciais:

- ◆ Planeamento (estudo preliminar e identificação dos objectivos);
- ◆ Execução (levantamento dos sistemas de gestão e de controlo interno instituídos, identificação das áreas chave, operações, registos e documentos fundamentais e de risco ou de pontos de controlo);
- ◆ Avaliação e elaboração do relato.



12.3.3.2. Síntese das observações da auditoria

A – Sistemas instituídos pelo Fundo de Coesão

1) Intervenientes no Sistema

Os Interlocutores Sectoriais, nomeados para o Fundo de Coesão, acumulam o cargo de Gestores de Programas Operacionais do FEDER, nas mesmas áreas, e apoiam-se na estrutura de apoio técnico (EAT) deste último. Esta acumulação provoca, por vezes, uma delimitação pouco clara entre as funções de Interlocutor e de Gestor, registando-se situações em que documentos relativos ao Fundo de Coesão são assinados na qualidade de Gestor do Programa, ao invés de na qualidade de Interlocutor Sectorial, e em que, por vezes, são usados procedimentos criados especificamente para o FEDER.

Em sede de contraditório, a DGDR, o IS dos Portos e o IS dos Transportes consideraram que a acumulação dos cargos de gestor da IO (FEDER) e de IS (Fundo de Coesão) é positiva, favorecendo sinergias entre as acções financiadas pelos dois Fundos.

Entende-se, porém, que o favorecimento das sinergias não deve prejudicar a clareza dos procedimentos e formalizações dos IS.

Os recursos humanos de apoio aos IS desempenham em regra e indiscriminadamente, funções no âmbito do FEDER e do Fundo de Coesão, com excepção da EAT do Interlocutor Sectorial do Ambiente, única que evidencia, assim, alguma segregação de funções.

Nas suas alegações, a DGDR, o IS Transportes e o IS Portos consideraram que a afectação comum dos recursos humanos ao FEDER e ao FC não é prejudicial nem se justifica uma segregação explícita.

Seria, no entanto, desejável a existência de alguma separação de funções de modo a haver uma especialização em determinadas tarefas, como é o caso da análise das candidaturas e dos pedidos de pagamento, atendendo às diferenças específicas nesta matéria entre FEDER e FC.

2) Fases do circuito

As candidaturas são apresentadas pelos executores junto dos Interlocutores Sectoriais que as analisam e enviam para a DGDR, procedendo esta ao seu envio para a CE. O prazo que decorre entre a apresentação das candidaturas pelo executor e o seu envio para aprovação da CE é bastante variável e depende de diversos factores, designadamente, da necessidade de correcções, do cumprimento de formalidades adicionais (estudos de impacto ambiental, viabilidade, etc.), da disponibilidade financeira nos orçamentos anuais e, ainda, da sua oportunidade. Esta circunstância, aliada à demora da CE na aprovação dos projectos, compromete o cumprimento dos planos financeiros plurianuais apresentados na candidatura e origina reprogramações.



As normas referentes aos fluxos financeiros entre a DGDR e a UE estão estabelecidos no Regulamento CE nº 1164/94 do Conselho, de 16/05, nas decisões de aprovação dos projectos e no Decreto-Lei 81/94, de 10/03.

Com a aprovação, a Comissão procede automaticamente ao pagamento do primeiro adiantamento, em regra no montante de 50% do plano financeiro aprovado para o 1º ano. Depois deste adiantamento, a DGDR efectua pedidos de pagamento intermédios. Estes pagamentos, nos termos do disposto no nº 5 do artº D do anexo II do Regulamento 1164/94 do Conselho, de 16/05, deveriam ser feitos ao Estado membro, o mais tardar 2 meses a contar da recepção do pedido.

Através do controlo dos pedidos de pagamento pendentes na CE, efectuado pela DGDR, observa-se, porém, a existência de vários pedidos enviados a CE há mais de 2 meses, o que pode originar alguns constrangimentos financeiros.

Os pedidos de reprogramação podem ser desencadeados pelos IS e pela DGDR, competindo à CE a decisão de reprogramação.

A DGDR concentra a informação sobre os processos de reprogramação, não tendo, porém, procedido até ao momento ao tratamento das mesmas segundo a sua origem qualitativa e quantitativa.

Verificou-se ainda que muitos projectos sofreram reprogramações, as quais alteram por vezes o prazo de execução. A demora por parte da CE na aprovação dos pedidos de reprogramação tem provocado também alguns constrangimentos a nível nacional.

B – Sistema financeiro

1) Projectos aprovados e concluídos

Entre 1993 a 1998 foram aprovados 152 projectos dos quais 16% no sector dos Transportes (rodovias e ferrovias), 13% no sector dos Portos e 70% no do Ambiente. Alguns destes projectos, por conveniências de vária ordem, fundiram-se posteriormente, agrupando-se em 2 ou mais projectos.

No início de 1999 encontravam-se ainda por aprovar 22 candidaturas, das quais 1 relativa ao sector dos Portos e 21 no sector do Ambiente, entre as quais se inclui uma reprogramação. O total destas candidaturas enviadas à CE, na sua grande maioria em 1997 e 1998, representa um investimento total de 86 044 786 contos, ao qual corresponderia uma participação do FC no total de 67 272 440 contos (338 809 mil ecus), valor que excede largamente a quota disponível para Portugal, pelo que se prevê que apenas possa ser aprovado 1 projecto do sector dos Portos.

Até final de 1998 foram concluídos 54 projectos (Transportes – 17; Portos – 12; Ambiente – 25), os quais representaram um apoio comunitário de 614 351 mil ecus.



Constatou-se ainda que o sector dos Transportes é o que se encontra mais próximo da conclusão, com 68% dos projectos já terminados, seguido do dos Portos com 63%. O sector do Ambiente encontra-se ainda longe de atingir a sua meta, tendo-se concluído apenas 23% dos projectos aprovados para o sector.

2) Execução financeira

2.1) Perspectiva global

Em termos globais, para os 4 Países da Coesão e para o período de 1993 a 1999, os recursos a conceder pelo Fundo, ao abrigo do Regulamento (CEE) n.º 792/93 e posteriormente do Reg (CE) 1164/94, ascendem, a preços correntes, a 16 651,411 MECU, dos quais 18%, correspondentes a 2 997, 254 MECU, se destinam a Portugal.

Entre 1993 e 1998 foram aprovados compromissos num total de 2 456,061 MECU, o que representa cerca de 82% do total da quota prevista para Portugal no período 1993/99.

Uma análise, ano a ano, entre esta quota e os compromissos, permite concluir um bom aproveitamento daquela.

A execução financeira dos projectos, no período de **1993 a 1998**, consta no quadro e gráfico seguintes:

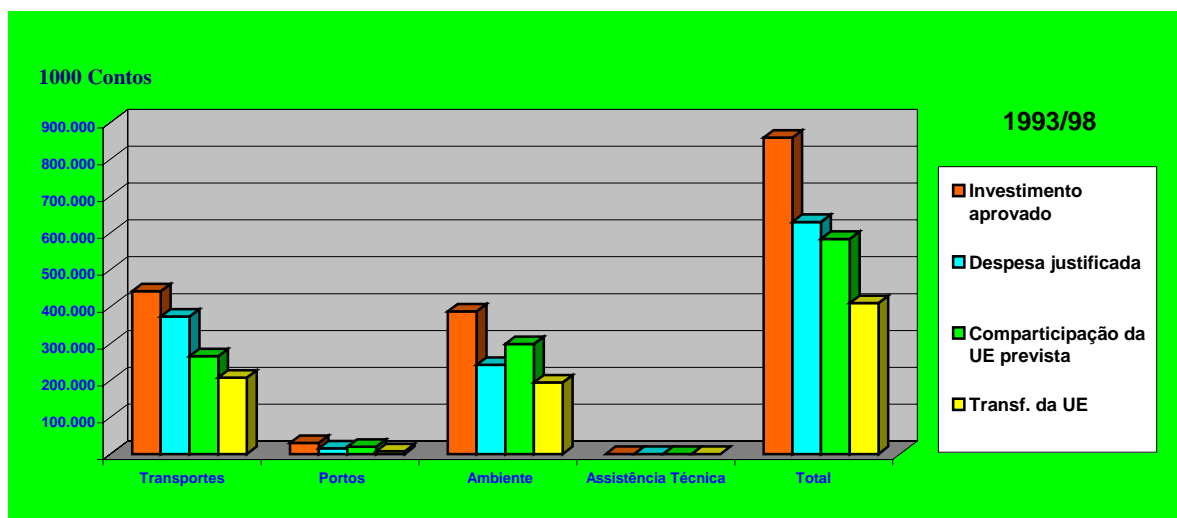
PROJECTOS APROVADOS	Em Contos				
	TRANSPORTES (**)	PORTOS	AMBIENTE	ASSIST TÉCNICA	TOTAL
Numero	25	19	107	1	152
Valor do Investimento aprovado	441 538 451	29 807 368	387 151 043	75 554	858 572 416
Comparticipação da UE prevista	265 289 694	19 784 481	298 661 151	64 221	583 799 547
Despesa Justificada (*)	372 769 923	15 323 827	241 728 787	34 194	629 856 731
Transferências da UE	207 408 764	7 502 739	194 386 757	22 452 (***)	409 320 712
Transferências p/o executor	201 984 365	7 536 773	172 535 333	29 011 (***)	382 085 481

Fonte: DGDR

(*) – Despesa executada registada na DGDR (valores arredondados)

(**) – Inclui rodovias ferroviárias e aeroporto

(***) – Inclui acção SG (98) D/1532 de 20/02/98 – Seminário Porto 25/05/98



Da análise do quadro e do gráfico que antecedem, observa-se que, relativamente ao investimento aprovado, o total das despesas justificadas representa 73%. Sectorialmente verifica-se que na área dos Transportes (ferrovias e rodovias) a execução, no final de 1998, já atingia os 84%, estando, assim, próxima da sua conclusão. No sector dos Portos tinha-se atingido 51% da execução prevista e no do Ambiente 62%.

Esta situação deve-se, em parte, ao facto de no do sector dos Transportes (rodovias e ferrovias) as candidaturas terem sido lançadas e aprovadas muito antes das do sector do Ambiente. Neste último, a inexistência de projectos em carteira determinou que as candidaturas só mais tarde tenham sido apresentadas e aprovadas.

O objectivo de um equilíbrio adequado dos investimentos entre o Ambiente e os Transportes (ferrovias, rodovias, aeroporto e portos) estabelecido no artº 10º nº 2 do Regº (CE) 1164/94 está próximo da sua concretização, apresentando neste período (1993/98) 55% para os Transportes (441 538 451 contos para ferrovias, rodovias e aeroporto e 29 807 368 contos para os Portos) e 45% para o Ambiente (387 151 043 contos).

A execução financeira relativa ao ano de 1997 é a que se apresenta no quadro seguinte:

	Em Contos				
1997	TRANSPORTES (*)	PORTOS	AMBIENTE	ASSISTÊNCIA TÉCNICA	TOTAL
Nº PROJECTOS aprovados	3	4	15	-	22
Valor do Investimento aprovado	79 545 817	19 182 973	81 081 659 (**)	-	179 810 449
Comparticipação da UE prevista	51 022 742	12 243 468	62 131 532 (**)	-	125 397 742
Transferências da UE	54 016 667	2 306 606	59 489 348	11 027	115 823 648
Transferências para o executor	51 125 424	1 687 254	52 961 643	4 411	105 778 732

Fonte: DGDR

(*) Inclui projº de ampliação do aeroporto do Funchal

(**) Inclui reforços a um projecto



Neste ano foi aprovado um investimento no total de 179 810 449 contos, repartido da seguinte forma: 44% para os Transportes, 11% para os Portos e 45% para o Ambiente. Este investimento foi participado em 125 397 742 contos (70%) e corresponde a 22,4% do aprovado no período 1993/97 (803 913 720 contos).

As transferências da UE, em 1997, representam 40,7% do valor transferido para Portugal no período 1993/97 (284 488 154 contos), o que pode considerar-se bastante elevado para um só ano e traduz um pico na execução dos projectos.

2.2) Evolução das despesas por sector de investimento

A evolução da despesa executada face à despesa programada, ao longo dos anos de 1993 a 1998, encontra-se espelhada, ano a ano, no quadro seguinte:

	Em Contos					
DESPESA TOTAL	1993	1994	1995	1996	1997	1998
A - Programado (*)	37 097 307	95 307 339	143 925 180	157 248 043	196 619 759	220 270 559
Transportes (***)	27 095 828	76 590 826	97 704 370	76 306 563	84 867 472	81 595 488
Ambiente	10 001 479	18 713 828	46 219 125	80 928 009	111 748 869	138 660 849
Assistência Técnica	0	2 685	1 685	13 471	3 418	14 222
B - Executado (**)	4 731 171	82 169 306	97 375 363	128 173 797	154 613 670	162 793 502
Transportes (***)	4 731 171	67 605 305	79 814 299	89 481 509	84 465 851	61 995 694
Ambiente	0	14 563 110	17 558 202	38 687 324	70 137 047	100 783 104
Assistência Técnica	0	891	2 862	4 965	10 772	14 704
TAXA DE EXECUÇÃO	13%	83%	68%	82%	79%	74%

Fonte: DGDR

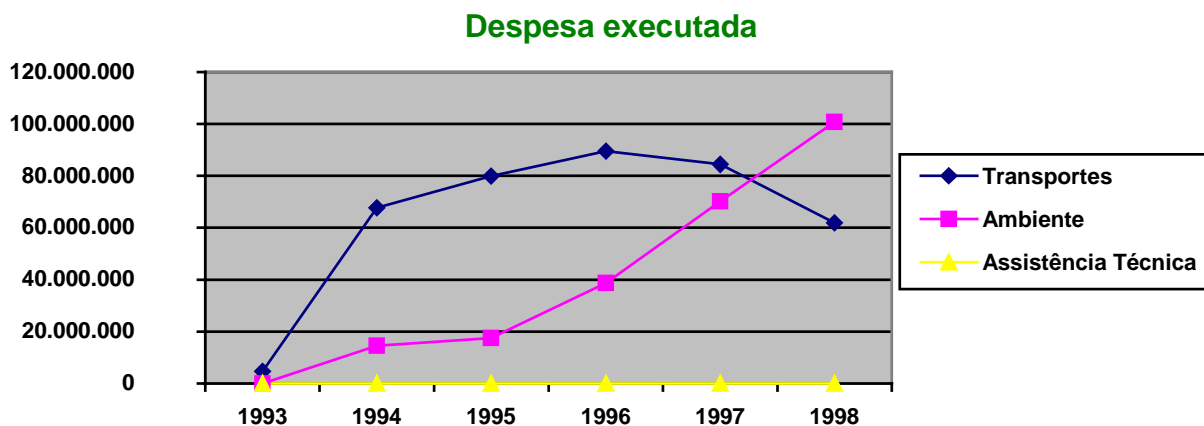
(*) Corresponde aos planos financeiros das decisões em vigor nos respectivos anos (valores constantes dos relatórios de execução anuais)

(**) Corresponde à despesa justificada registada na DGDR

(***) Inclui Rodovias, Ferrovias e Portos

A taxa de execução dos projectos face ao programado revelou-se, na sua globalidade, boa a partir de 1994 (rondando os 80%). Salienta-se ainda que a **execução global** foi prejudicada pela baixa taxa de execução do sector do Ambiente, em regra bastante inferior às taxas globais apuradas.

Em Contos



O gráfico anterior traduz a evolução da despesa executada de 1993 a 1998, por sectores.

O *sector dos Transportes* registou até 1996 um acréscimo exponencial, contrastando com um decréscimo acentuado nos anos de 1997 e 1998.

O *sector do Ambiente* teve um crescimento lento até 1995, registando desde então um crescimento exponencial até 1998.

A *Assistência Técnica* do Fundo de Coesão, consubstanciada num único projecto da responsabilidade da DGDR, revela uma execução crescente ao longo dos anos, registando o seu maior valor de execução no ano de 1997, ano em que se registou a contratação de serviços de auditoria a uma empresa especializada.

A despesa programada para o período 1993/99 e a executada até final de 1998 constam do quadro seguinte:

Despesa total	Em Contos			
	Transportes	Ambiente	Assist. Técnica	TOTAL
A) Despesa programada 93/99 (*)	465 560 288	385 747 108	75 554	851 382 950
B) Despesa executada 93/98	388 093 750	241 728 787	34 194	629 856 731
B/A (%)	83%	63%	45%	74%

(*) Actualizada a 31.12.98 – de acordo com mapas da responsabilidade da DGDR

A análise da execução global do Fundo de Coesão até final de 1998, face ao programado até final de 1999, permite constatar que o sector dos Transportes (rodovias, ferrovias e portos) é aquele cuja execução mais se aproxima do programado até 1999 (83%), enquanto o sector do Ambiente executou 63% do programado para o mesmo período.



2.3) Investimento aprovado e participado por regiões

O quadro e gráfico seguintes espelham a distribuição dos recursos do Fundo de Coesão, no período de 1993-1998, pelas várias regiões, em termos de investimento aprovado e respectiva comparticipação prevista da UE:

1993-1998	NORTE	CENTRO	LISBOA E VALE DO TEJO	ALENTEJO	ALGARVE	RAM	MULTI-REGIONAIS	Em Contos	
								TOTAL	
Investimento aprovado	224 602 281 26,2%	40 606 001 4,7%	329 674 803 38,4%	66 536 589 7,7%	68 719 137 8%	57 377 047 6,7%	71 056 557 8,3%	858 572 415	100%
Comparticipação da UE	160 521 122 27,5%	33 828 759 5,8%	205 719 133 35,2%	34 870 816 6%	55 369 685 9,5%	35 106 506 6%	58 383 526 10%	583 799 547	100%

Fonte: DGDR

A Região de Lisboa e Vale do Tejo obteve indubitavelmente a maior fatia de investimentos, tendo para tal contribuído a aprovação de grandes projectos como a "Nova Travessia Rodoviária do Tejo na Região de Lisboa", com um investimento de 119 699 729 contos (36% do total da Região). Esta Região é seguida da Região Norte a qual fez também aprovar projectos de grande dimensão, tanto nas áreas dos Transportes (rodovias) como na do Ambiente. As restantes regiões fizeram aprovar investimentos de valor substancialmente inferior.

É de salientar ainda a RAM, a qual apenas fez aprovar 2 projectos, sendo um de grande dimensão – "Ampliação do Aeroporto do Funchal" (53 141 407 contos).

A Região Autónoma dos Açores não fez aprovar qualquer projecto.

Em termos de comparticipação da UE, mantém-se a supremacia da Região de Lisboa e Vale do Tejo, logo seguida da Região Norte, alternando as outras regiões a sua posição, muito embora sem qualquer evidência significativa.

Assinala-se ainda o facto de a Região Centro não ter qualquer projecto no sector dos Portos e o de a Região do Algarve apenas ter aprovado projectos relativos ao sector do Ambiente.

A introdução da variante número de habitantes por região levou à seguinte distribuição geográfica do investimento e da comparticipação, considerados na sua globalidade e *per capita*:

1993/98	NORTE	CENTRO	LISBOA E VALE DO TEJO	ALENTEJO	ALGARVE	RAM	PORTUGAL
Nº Habitantes (1000) *	3 561,8	1 710,4	3 319,9	514,8	347,4	259,3	9 713,5
Investimº/ Habitante Esc / hab	63 059	23 741	99 303	129 247	197 810	221 277	88 390
Comparticipação da UE/Habitante Esc / hab	45 067	19 778	61 965	67 737	159 383	135 390	60 102

(*) População residente em 31.12.97 de acordo com dados fornecidos pelo INE



A introdução do factor nº de habitantes permite-nos também, relativamente à análise do primeiro quadro deste ponto, tirar conclusões bastante diferentes em termos da distribuição das componentes investimento e participação.

Assim, através do quadro e gráfico anteriores poderemos observar que, em termos de investimento aprovado *per capita*, a média nacional é de 88 contos por habitante, encontrando-se as regiões Norte e Centro abaixo desta média e a RAM e o Algarve significativamente acima da média.

Podemos, assim, concluir que, embora o investimento esteja mais concentrado nas regiões de LVT e Norte, o facto de estas mesmas regiões deterem uma maior concentração populacional determina que o investimento *per capita* não seja dos mais elevados do País, estando mesmo abaixo da média na Região Norte.

Em termos de participação da UE/habitante, a média nacional é de 60 contos, mantendo-se muito acima da média a RAM e o Algarve e abaixo da média as regiões Norte e Centro.

Em termos de participação da UE/habitante, a média nacional é de 60 contos, mantendo-se muito acima da média a RAM e o Algarve e abaixo da média as regiões Norte e Centro.

2.4) Fluxos Financeiros da UE para Portugal

De 1993 a 1998 foram transferidos para Portugal 409 320 711,7 contos, segundo dados da DGDR, valores estes que apresentam algumas divergências face aos apurados pela DGT, conforme se verifica pelo quadro seguinte:

ANOS	1000 contos	
	TRANSFERÊNCIAS DA UE	
	VALORES DGDR (*)	VALORES DGT (**)
1993	15 680,4	15 680,4
1994	32 928,1	33 709,1
1995	82 474,2	82 474,2
1996	37 581,8	37 581,8
1997	115 823,6	116 036,0
1998	124 832,6	125 875,3
TOTAL	409 320,7	411 354,8

(*) valores arredondados - DGDR

(**) valores extraídos dos relatórios da DGT sobre "Fluxos Financeiros da UE"

Os fluxos financeiros totais da UE para Portugal, no período de 1993 a 1998, registados pela DGDR (409 320,7 mil contos) e pela DGT (411 354,8 mil contos), apresentam divergências nos anos de 1994, 1997 e 1998.



A análise dos extractos da DGT permite constatar a existência de um saldo, apurado a 31.12.98, no valor de 28 836 389 165\$00; porém, através dos mapas da DGDR, apura-se que o saldo resultante da diferença entre o valor das entradas na DGT (1993/98) e os pagamento aos executores, no mesmo período, totaliza 27 235 230 429\$00.

A análise dos extractos emitidos pela DGT permitiu ainda verificar que não evidenciam o código dos projectos.

Acerca das divergências verificadas nas transferências, relativas aos anos de 1997 e 1998, a DGT, nas suas alegações, veio dizer que *“...podem ser justificadas pelo facto de se terem verificado três transferências efectuadas nos finais dos meses de Dezembro daqueles anos, as quais foram comunicadas à DGDR nos princípios dos anos seguintes e por essa razão essa informação ter sido considerada em anos diferentes por parte das duas Direcções-Gerais”*.

Relativamente às divergências nas transferências da UE, em 1994, nenhuma justificação foi apresentada.

Sobre as mesmas divergências, a DGDR refere nas suas alegações: *“A diferença nos totais de 1994 deve-se provavelmente a um erro de soma, já que todos os movimentos conferem; admite-se que tenha havido no cálculo do total da DGT uma duplicação de um transporte relativo a Janeiro (978,6 mil contos) e uma alteração na transcrição do total (a duplicação do referido saldo resultaria num total de 33 907 mil contos e não 33 709);”*

Relativamente aos anos de 1997 e 1998, foram apresentadas pela DGDR justificações idênticas às supracitadas pela DGT.

Para as divergências relativas aos saldos no final de 1998 a justificação apresentada pela DGT prende-se com o *“facto de as ordens de pagamento emitidas pela DGDR nos finais destes anos serem apenas executadas pelo Tesouro no início dos anos seguintes.”*

A DGDR referiu ainda que *“os problemas de conferência de dados com a DGT são sobretudo relevantes no domínio do controlo de saldos, na medida em que as listas de ordens de pagamento facultadas por esta entidade, para conferência, não incluem o código de projecto”*.

Relativamente aos extractos bancários, a DGT refere que *“...em anexo a cada comunicação efectuada para a DGDR é enviada uma cópia do FAX da Comissão Europeia no qual se encontram especificados todos os detalhes relativos à transferência ordenada.”*. Acrescenta ainda a DGT que *“a análise e o controlo desta informação se engloba nas competências” da DGDR, pelo que lhe “parece ser dispensável a sua inclusão nos extractos emitidos pela DGT”*.

Considera-se, no entanto, que os extractos devem permitir uma leitura que possibilite de “per si” a identificação imediata da origem e do destino dos fluxos financeiros neles inscritos, designadamente por terceiros a quem compita a respectiva análise e conferência.

3) Contabilização de verbas

A análise da contabilização das verbas do FC na DGDR permitiu constatar que apenas são espelhadas na conta de gerência desta entidade as verbas nacionais e comunitárias destinadas



ao projecto “assistência técnica do FC” do qual é executora. As verbas oriundas da UE e destinadas aos restantes executores, muito embora sejam depositadas na conta aberta na DGT, movimentada por ordem da DGDR, não se encontram reflectidas na conta de gerência. A DGDR continua a considerar que as referidas verbas não devem constar do mapa da conta de gerência, não tendo dado seguimento à recomendação que lhe foi feita no relatório da conta de gerência de 1995.



C – Sistema de acompanhamento e controlo

1) Controlo de alto nível

De acordo com os dados fornecidos, a IGF realizou 26 acções de controlo a projectos, efectuando desta forma a cobertura de aproximadamente 17% dos 152 projectos aprovados neste mesmo período.

A IGF tem articulado anualmente as acções de controlo a incluir no seu Plano de Actividades com a DGDR e a DGXX, tendo celebrado com esta última um protocolo de cooperação. Esta articulação visa rentabilizar os meios disponíveis de forma a obter uma cobertura mais alargada dos projectos e evitar a sobreposição de auditorias.

Regista-se, porém, que as acções a desenvolver por cada entidade são completamente autónomas, ou seja, não são objecto de qualquer intervenção mútua.

Este sistema de articulação foi preparado em 1996 e iniciado formalmente em 1997. Anteriormente a esta data foram levadas a efeito acções a projectos que já tinham sido auditados por outros órgãos de controlo.

À IGF compete também a comunicação das irregularidades à CE. Todavia, ao nível do Fundo de Coesão, até ao final de 1998, não foram detectadas situações subsumíveis no conceito de irregularidade comunitária, facto que tem vindo a ser comunicado à CE.

2) Controlo de 2º nível

No âmbito do controlo de 2º nível, atribuído à DGDR, as acções de controlo, face aos reduzidos meios técnicos disponíveis, têm sido contratadas a auditores externos (RH Compta).

Estes auditores realizaram em 1996/97 uma auditoria com uma amostra de 38 projectos, representando na sua globalidade cerca de 25% dos projectos aprovados e 17% do investimento global aprovado neste mesmo período, o que pode considerar-se pouco significativo face ao universo do Fundo de Coesão.

No que respeita ao sistema de informação para gestão do FC, a DGDR dispõe de um conjunto de quadros informatizados que lhe permite efectuar o acompanhamento do FC na sua globalidade, o qual se afigura adequado a satisfazer as necessidades de informação sobre os projectos. Relativamente às reprogramações, verificou-se a inexistência de tratamento de dados no que concerne às causas que as determinam, estando a DGDR a envidar esforços para colmatar esta lacuna.

3) Controlo de 1º nível



O manual do FC é omissivo quanto às acções a desenvolver e às metodologias a seguir, no âmbito do controlo de 1º nível, pelos diversos Interlocutores Sectoriais, tendo cada Interlocutor adoptado os procedimentos que entendeu como ajustados.

Neste contexto, o controlo exercido pelos IS, para além de levado a efeito de forma diferente por cada um, manifesta-se insuficiente no controlo financeiro e físico e mesmo inexistente no que se refere ao domínio técnico.

Sobre este último, o IS dos Transportes alega que o mesmo não está abrangido pelo artº 9º do Decreto-Lei nº 81/94, de 3/3, nem pelas alterações que lhe foram introduzidas pelo Decreto-Lei nº 208/98, acrescentando ainda que não conhece disposições nacionais que obriguem os IS a assumir uma função de tão elevada complexidade.

Este IS refere ainda o Despacho 12251/97 do MEPAT que atribui ao Laboratório Nacional de Engenharia Civil a missão de acompanhar projectos com investimento superior a 20 milhões de contos na área do citado Ministério. Refira-se, porém, que a maioria dos projectos aprovados na área deste IS são de valor inferior a 20 milhões de contos.

Sobre esta mesma questão refere também a DGDR, nas suas alegações, que lhe “*parece desadequado atribuir funções de controlo técnico ao tipo de estruturas instaladas junto das entidades de gestão sectoriais. Essas estruturas têm condições de fazer um acompanhamento físico e financeiro dos trabalhos e poderão, quando se justifique, levantar questões de natureza técnica mas os próprios executores deverão dispor de recursos muito mais habilitados para fazer esse controlo*”.

Considera-se que o facto de os próprios executores deverem dispor de recursos muito mais habilitados para fazer esse controlo, o que não se questionou, não deverá ser impeditivo de o controlo a exercer pelas entidades de 1º nível abranger o controlo técnico.

Salienta-se ainda que, de acordo com as evidências, os IS não têm efectuado a análise dos registos contabilísticos junto do executor.

Alegou o IS dos Transportes que a análise desta matéria deverá ser desempenhada por organismos que dispõem de pessoal qualificado e formado, considerando como tal a IGF.

Sobre esta matéria, considera-se, contudo, que a análise das referidas peças e registos contabilísticos junto do executor insere-se no âmbito da análise de projecto que deve ser efectuado fundamentalmente pelo controlo de 1º nível, da competência dos IS.

4) Síntese dos controlos

No período de 1993 a 1998 foram efectuados no âmbito do FC os seguintes controlos:

SECTOR	PROJECTOS AUDITADOS		ACÇÕES DE CONTROLO					
	Número	Investimento Aprovado (1000 esc)	Entidades Nacionais		Entidades Comunitárias		TOTAL	
			IGF	DGDR	TCE	DGXVI		DGXX



Transportes	17	297 318 275	9	5	10	5	3	32
Portos	(*) 12	18 263 020	5	6	5	2	0	18
Ambiente	48	221 398 740	13	27	12	10	8	70
TOTAL	77	536 980 035	27	38	27	17	11	110

(*) inclui 2 audit levadas a efeito pela IGF em 1998 e ainda não concluídas

A análise da síntese dos controlos realizados pelos diferentes níveis revela que, até final de 1998, foram auditados 77 projectos que representam um investimento total de 536 980 035 contos, os ou seja, 51% do total dos projectos e 62 % do total do investimento aprovado neste mesmo período, o que pode considerar-se razoável.

Ao nível do controlo, nomeadamente de 1º nível, é necessário que se institucionalize a prática da evidenciação das acções de controlo levadas a efeito.

Todos os diferentes níveis de controlo fazem incidir a sua análise nos projectos, sendo o controlo de 1º nível o que efectua esse controlo de uma forma menos profunda; ora, deveria ser a este nível que o projecto deveria ser fiscalizado e controlado de uma forma mais consistente, de modo a permitir ao 2º nível o exercício da sua acção no âmbito do controlo dos sistemas por aqueles instituídos, conforme prevê o artº 41º do Decreto-Lei nº 99/94, com a redacção dada pelo Decreto-Lei nº 208/98.

É, pois, necessário que se defina claramente o tipo de acção de cada interveniente nos diferentes níveis do controlo e a sua articulação bem como um conjunto de técnicas e metodologias de controlo que garantam o bom funcionamento do sistema.

As diversas entidades responsáveis pelo controlo têm tentado aplanar dificuldades sentidas na sua actuação e articulação. Neste contexto, refira-se que, sobre o controlo do Fundo de Coesão, aquelas entidades têm abordado questões relacionadas com o enquadramento das funções de gestão e controlo e com a articulação entre funções de gestão e controlo – clarificação dos conceitos, identificação de medidas passíveis de melhorar níveis de eficácia.

D – Amostra seleccionada

Os sistemas de gestão e controlo do Fundo de Coesão foram testados através de uma amostra que incluiu a análise dos seguintes projectos:

- ◆ “A2 sub-lanço Palmela/Marateca”
- ◆ “Dragagens do canal da barra e canal norte do Porto de Setúbal”
- ◆ “Ampliação do aeroporto do Funchal”
- ◆ “Tratamento de resíduos sólidos de Oeiras, Cascais e Sintra”
- ◆ “Assistência Técnica do FC”

Da referida análise salienta-se o seguinte:



Os procedimentos adoptados pela DGDR enquanto executor do projecto “Assistência Técnica” diferem dos adoptados para outros projectos, relativamente aos pagamentos, sendo estes em regra efectuados com base em previsão de despesa, contrariamente ao que sucede com os outros executores, os quais, excepto nos adiantamentos e nos casos de dificuldades de tesouraria, efectuam pedidos de pagamento apenas com base na despesa efectivamente realizada e paga.

Sobre esta matéria, a DGDR alega que este procedimento não a favorece, uma vez que a este projecto não são efectuados adiantamentos e “apenas é mobilizado o montante necessário para efectuar as despesas autorizadas que são, depois de efectuadas e pagas, objecto de inclusão no formulário de pedido de pagamento em condições idênticas às dos restantes executores”. Acrescenta ainda a DGDR que “mantém em aberto a possibilidade de efectuar pagamentos com base em despesa facturada, com contrapartida dos respectivos recibos a curto prazo, sempre que se verifiquem dificuldades de tesouraria nos executores”.

Esta resposta não justifica nem fundamenta a divergência de soluções para o projecto “Assistência Técnica” e para os restantes projectos. Na verdade, os pedidos de pagamento do projecto “Assistência Técnica” não são efectuados com base nas despesas efectivamente realizadas e pagas, sendo este o procedimento previsto e adoptado para os pedidos de pagamento intermédios apresentados pelos executores dos projectos.

12.3.3.3. Audição dos Responsáveis

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

- ◆ Inspeção-Geral de Finanças (IGF)
- ◆ Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR)
- ◆ Direcção-Geral do Tesouro (DGT)
- ◆ Interlocutor Sectorial dos Transportes (IST)
- ◆ Interlocutor Sectorial dos Portos (ISP)
- ◆ Interlocutor Sectorial do Ambiente (ISA)
- ◆ Interlocutor Sectorial para a Região Autónoma da Madeira (ISRAM)

Todas as entidades ouvidas apresentaram respostas.

As alegações foram referidas, sintetizadas ou transcritas, nos pontos próprios, quando relativas a matérias específicas.



No mais, as considerações feitas são de carácter muito genérico, salientando-se, neste aspecto, as questões levantadas pela DGDR e relacionadas com o sistema de gestão a nível nacional, nomeadamente com o prazo de instrução das candidaturas – em cumprimento dos planos financeiros – frequência e causas das reprogramações e ainda com o exercício de acções de controlo por parte das entidades gestoras, explicitação de conceitos e harmonização de procedimentos.

Merecem ainda saliência os comentários e esclarecimentos produzidos pela IGF e relativos ao enquadramento normativo do controlo, à estrutura orgânica da IGF, à síntese da actuação da mesma Inspeção e à comunicação de irregularidades à CE/UE.

A fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório, as respostas são apresentadas em texto integral, como anexos ao Parecer, nos termos do artº 13º, nº 4, da Lei 98/97 e artº 24º, nº 4, da Lei nº 6/91, de 20/02.

12.3.4 – Auditoria ao sistema de gestão e avaliação do controlo interno do FEDER

12.3.4.1 – Enquadramento

A presente auditoria teve como finalidade essencial analisar os sistemas de gestão, acompanhamento, avaliação e controlo do FEDER instituídos aos diversos níveis, no horizonte temporal de 1994 a 1997.

As entidades em cujos serviços se efectuaram diligências no âmbito desta auditoria, foram as seguintes:

- ◆ Direcção – Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR);
- ◆ Direcção – Geral do Tesouro (DGT);
- ◆ Inspeção – Geral de Finanças (IGF);
- ◆ Inspeção – Geral da Administração do Território (IGAT);
- ◆ Gestor do Programa Operacional da Região de Lisboa e Vale do Tejo (PORLVT);
- ◆ Junta Metropolitana de Lisboa (JML);
- ◆ Gestor do IO Ambiente;
- ◆ Câmara Municipal de Sintra;
- ◆ Câmara Municipal de Cascais;
- ◆ Gestor do Programa Específico de Desenvolvimento da Região Autónoma dos Açores (PEDRAA II) – Direcção Regional de Estudos e Planeamento dos Açores (DREPA) (Açores);
- ◆ Câmara Municipal da Lagoa (Açores);



- ◆ Câmara Municipal de Vila Franca do Campo (Açores);
- ◆ Câmara Municipal do Nordeste (Açores).

O Quadro Comunitário de Apoio II (QCA II) foi aprovado pela Decisão da Comissão Europeia (94/170/CE), de 25 de Fevereiro de 1994, para o período compreendido entre 1 de Janeiro de 1994 e 31 de Dezembro de 1999, e encontra-se estruturado em 4 Eixos:

- ◆ Eixo 1- Qualificar os recursos humanos e promover o emprego;
- ◆ Eixo 2 – Reforçar os factores de competitividade da economia;
- ◆ Eixo 3 – Melhorar a qualidade de vida e coesão social;
- ◆ Eixo 4 – Fortalecer a base económica regional.

Cada um destes Eixos divide-se em Programas Operacionais (PO) que, por sua vez, se subdividem em Sub-Programas e estes em Medidas, tendo os três primeiros Eixos um âmbito nacional (sectorial) e o último regional.

Em termos de gestão do FEDER, esta efectua-se a dois níveis:

- a) pela **DGDR**, a nível global;
- b) por **gestores/entidades gestoras**, a nível das Intervenções Operacionais (IO).

As Intervenções Operacionais do QCA II financiadas pelo FEDER são 44, sendo 14 de iniciativa comunitária.

Os gestores fazem quinzenalmente a exportação de dados, relativamente à execução financeira das respectivas IO, por intermédio de uma base de dados informática – Sistema de Informação de Desenvolvimento Regional (SIDReg) – sendo fundamentalmente através deste sistema informático que a DGDR faz o acompanhamento da execução financeira das IO e a gestão das verbas FEDER.

Os gestores das IO são apoiados no exercício das suas competências por Unidades de Gestão.

Os gestores e as unidades de gestão são apoiados tecnicamente por uma Estrutura de Apoio Técnico (EAT), dirigida por um chefe de projecto.

O acompanhamento da execução de cada IO e a avaliação dos seus impactos sócio-económicos incumbem a uma Unidade de Acompanhamento, presidida pelo respectivo gestor.

O sistema de controlo do FEDER encontra-se definido no artº 41º do Decreto – Lei nº99/94, de 19 de Abril, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto - Lei nº 208/98, de 24 de Julho.

Este sistema de controlo encontra-se articulado em três níveis:



- ◆ Alto nível – IGF;
- ◆ 2º nível – DGDR e IGAT;
- ◆ 1º nível – Gestores das IO.

Ainda no âmbito do controlo, o Regulamento (CE) n° 1681/94, no seus n°s 3 e 5, determina que os Estados-membros enviem à Comissão um relatório sobre os casos de irregularidades que tenham sido objecto de um primeiro auto administrativo ou judicial, no decurso dos dois meses seguintes ao final de cada trimestre.

Para o efeito, o Desp. Conj. A-67/95-XII definiu o modelo de coordenação do tratamento da informação relativa às comunicações de irregularidades no âmbito dos fundos e instrumentos financeiros estruturais e do Fundo de Coesão, sendo de acordo com esse modelo, a IGF o organismo responsável por centralizar os casos de irregularidades, apreciá-las e preparar as respectivas comunicações à CE.

A Direcção-Geral do Tesouro é o organismo para onde são transferidas as verbas FEDER oriundas da CE, funcionando também esta Direcção - Geral como Banco relativamente às IO;

O circuito financeiro estabelecido contempla as transferências da DGT (que recebe as verbas da CE e as contabiliza em operações de tesouraria) para a DGDR.

Assim, após a transferência para a DGDR, esta, em função das necessidades e da despesa apresentada, via SIDREG, pelos gestores das IO, transfere para os mesmos as verbas FEDER, sendo essa transferência efectuada para uma conta bancária ou para uma conta na DGT conforme o gestor tenha optado por uma conta na banca ou na DGT.

Para a prossecução dos objectivos desta auditoria e tendo em linha de conta o número de IO, seleccionaram-se três – IO LVT, IO Ambiente e IO RA dos Açores.

A IO LVT corresponde ao PORLVT que se integra no Eixo 4 do QCA II – Fortalecer a Base Económico Regional - programa este aprovado pela Decisão da Comissão C (94) 381/5, de 25/2/94.

No quadro deste programa prevê-se uma despesa pública de cerca de 100,8 milhões de contos, com uma participação FEDER de aproximadamente 74,8 milhões de contos.

Ao abrigo do disposto no artº 31º do Decreto-Lei n° 99/94, de 19 de Abril, a gestão técnica, administrativa e financeira do Sub-Programa A foi transferida, em função de uma lógica de intervenção por sub-espacos regionais (NUTE III), para:

- ◆ Junta Metropolitana de Lisboa;
- ◆ Associação de Municípios do Oeste;
- ◆ Associação de Municípios da Lezíria do Tejo e do Médio Tejo.



A IO Ambiente corresponde ao Sub-Programa Ambiente do PO Ambiente e Renovação Urbana que se integra no Eixo III – Melhorar a Qualidade de Vida e a Coesão Social – programa este aprovado pela Decisão da Comissão C (94) 381/2, de 25/2/94.

No âmbito deste programa prevê-se uma despesa pública de 67,9 milhões de contos, com um co-financiamento FEDER de cerca de 50,9 milhões de contos.

A IO R.A. dos Açores (PEDRAA II) corresponde ao PO R.A. dos Açores que se integra no Eixo 4 do QCA II – Fortalecer a Base Económica Regional – programa aprovado pela Decisão da Comissão C (94) 464, de 4 de Março.

No âmbito do PEDRA II, prevê-se uma despesa pública de cerca de 158 milhões de contos, co-financiada através do FEDER, FSE, FEOGA-O e IFOP.

O FEDER corresponde a 71,5% do total dos fundos comunitários que co-financiam o PEDRAA II, prevendo-se uma despesa pública co-financiada pelo FEDER de cerca de 112,9 milhões de contos, a que corresponde uma comparticipação FEDER de aproximadamente 90,7 milhões de contos.

**12.3.4.2 – Síntese das observações da auditoria****A – Aspectos financeiros****1) – Recursos financeiros**

No ano de 1997 foram assumidos compromissos pela CE, em termos da componente FEDER, no montante de 1 740 Mecus, em relação às respectivas solicitações de 2 193 Mecus, o que significa uma assunção de 79% face ao solicitado.

Compromissos Assumidos – 1994 / 1997

Un: 1000 Ecu

Compromissos Programados FEDER 1994 – 1999 (1)	Compromissos FEDER 1994 – 1997		Taxa Exec. 94-97 (4=3/2)	Taxa Exec. 94-99 (5=3/1)	1997	
	Programado (2)	Assumido (3)			Solicitado (6)	Assumido (7)

Fonte: DGDR – Relatório de Execução Anual 1997-(Versão Final Nov. 1998)

Em termos acumulados, o montante assumido até 31/12/97 totaliza 6 994 Mecus, o que significa 117% face ao programado para os primeiros quatro anos de vigência do QCA II e 72% para a totalidade do Quadro.

De um modo geral e ao longo dos anos de execução financeira do QCA II, a assunção dos compromissos FEDER solicitados à Comissão Europeia tem sido positiva, o que se deve em boa parte a um bom nível de execução de determinados programas operacionais que em alguns anos conseguiram antecipar compromissos de fracções dos anos seguintes.

2) Execução financeira**2.1) – Execução global****Execução Financeira Comunitária FEDER (Com Iniciativas comunitárias) – 1997**

Programação DESPESA PÚBLICA COMUNITÁRIA 1997		Execução Despesa Pública Comunitária 1997		Taxa de Execução Financiamento Comunitária 1997
1000 Ecu	1000 Esc	1000 Ecu	1000 Esc	
1 773 273	347 054 352	1 731 906	345 217 663	98%

Fonte: DGDR- Relatório de Execução Anual 1997 (Versão final Novembro de 1998)



Pela consulta do relatório de execução anual do QCA II da DGDR de 1997, observa-se que, para a programação global do QCA II, da comparticipação comunitária FEDER, no montante de 1 890 798 401 contos, tinham-se realizado aprovações até 1997 no valor de 1 660 244 951 contos, sendo do conjunto dos fundos estruturais aquele que, até 1997, maior taxa de aprovações apresentou (88%).

De acordo com o quadro anterior verifica-se que, relativamente a este Fundo, a taxa de execução financeira representou cerca de 98% da programação do ano.

Em termos acumulados e como se demonstra pelo quadro seguinte, a execução financeira, no período de 1994-1997, representou 57% do programado para o período de vigência do QCA II e, no primeiro período, 93%.

Execução Financeira Acumulada FEDER (1994 – 1997)

Eixos - Programas	Programação Despesa Pública Comunitária 1994-1999		Programação Despesa Pública Comunitária 1994-1997		Execução Despesa Pública Comunitária 1994-1997		Taxa Execução Despesa Pública Comunitária (%)	
	(1)		(2)		(3)		(4)	
	1000 Ecus	1000 Esc	1000 Ecus	1000 Esc	1000 Ecus	1000 Esc	(3/1)	(3/2)
TOTAL FEDER (Com Iniciativas Comunitárias)	9 650 001	1 890 798 401	5 933 635	1 162 453 545	5 513 529	1 086 556 470	57%	93%

2.2) – Execução por Eixos / Programas

Se observarmos em termos acumulados a execução comunitária FEDER, nos períodos 1994-1997 e 1994 -1998, por Eixos e sem Iniciativas Comunitárias, verificam-se bons níveis de execução, com excepção da Assistência Técnica, como se poderá constatar no quadro que se segue:

Execução Financeira Acumulada por Eixos (1994 – 1997)

Eixos/ /Ass.Téc/ P I C	Programação 1994 -1999		Programação 1994 – 1997		Execução 1994 – 1997		Taxa de Execução Despesa Pública	
	Despesa Pública Total Comunit (FEDER)		Despesa Pública Total Comunit (FEDER)		Despesa Pública Total Comunit (FEDER)			
	1000 Ecu		1000 Ecu		1000 Ecu			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	7=(6) / (2)	8=(6) / (4)
Eixo 1	4 131 779	918 000	2 596 486	583 576	2 401 601	515 326	56%	88%
Eixo 2	9 723 479	4 135 899	6 034 777	2 609 525	5 453 242	2 448 594	59%	93%
Eixo 3	1 746 670	936 000	1 078 901	599 962	1 042 389	569 675	60%	94%
Eixo 4	4 438 840	2 702 646	2 483 456	1 537 033	2 412 793	1 337 457	49%	87%



Ass. Téc.	175 614	38 940	139 523	35 573	86 223	19 481	50%	54%
PIC	1 609 005	888 516	981 942	537 966	698 766	402 369	45%	74%

Fonte: DGDR –Relatório de Execução Anual 1997 (versão final Nov. de 1998)

Se observarmos as Iniciativas Comunitárias nos períodos anteriormente referidos, verificaremos que apresentam uma taxa de realização financeira inferior às Intervenções que se enquadram nos vários Eixos, em parte devido ao facto de as aprovações da maior parte delas se terem efectuado a partir de 1995.

Relativamente à execução financeira FEDER no ano de 1997, no que respeita aos Eixos que melhor execução financeira apresentam (Eixos 2 e 4), destacam-se os Programas "Infraestruturas de Apoio ao Desenvolvimento" e os Programas "Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional", PRONORTE, PROCENTRO, PO Algarve e PO Madeira e Açores, que apresentaram taxas de execução superiores ao programado.

3) Contas bancárias/Contabilização de verbas

As verbas FEDER encontram-se depositadas numa conta na CGD – Conta FEDER – em nome da DGDR, aberta em 18 de Maio de 1995.

Antes da abertura desta conta na CGD pela DGDR, estas verbas encontravam-se na DGT que, relativamente às mesmas, funcionava como Banco.

Para abertura desta conta foi efectuado um protocolo entre a DGT, a DGDR e a CGD, onde se definiu:

- ◆ a rentabilidade mínima dos respectivos saldos credores - nunca inferior à taxa média mensal capitalizada do MMI (overnight) deduzido de um quarto de ponto percentual;
- ◆ a possibilidade da constituição de saldos devedores “sempre que tal seja considerado indispensável para garantir os recursos financeiros compatíveis com uma eficaz execução dos projectos de investimento previstos no QCA II, não podendo, porém, os juros devedores ultrapassar os juros creditados até ao momento”;
- ◆ os juros referentes aos saldos devedores (calculados à taxa média capitalizada do MMI – overnight – acrescida de um dezasseis avos de ponto percentual).

Nesta conta bancária constituíram-se durante 1997 e 1998 saldos devedores que foram originados por transferências a favor das IO.

Conforme informação da DGDR, as quebras subjacentes à constituição destes saldos devedores foram provocadas por diferimentos de receita causados por atrasos nas transferências comunitárias, decorrentes do retardamento do processo de decisão de reprogramação por parte da Comissão Europeia.

O valor dos juros gerados pela Conta FEDER, desde a sua abertura até 31/12/98, foi de cerca de 4 757 454 contos.



Destes juros só 930 500 contos foram objecto de inscrição, nos orçamentos e nas contas de gerência da DGDR de 1996, 1997 e 1998, respectivamente, 250 500, 310 000 e 370 000 contos, não tendo sido inscritos juros no total de 3 826 954 contos, durante os anos de 1995 a 1998.

A não contabilização de juros no valor de 3 826 954 contos durante os anos de 1995 a 1998, é contrária ao princípio da plenitude orçamental consagrado no n.º 1 do art.º 3.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, que a conta de gerência deve espelhar.

Os juros gerados pela Conta FEDER financiaram em 1996, 1997 e 1998, despesas relativas a pagamentos de vencimentos (930 500 contos), a projectos do QCA I (2 231 851 contos) e a juros consequentes de saldos devedores constituídos na mesma conta (283 794 contos), num total de cerca de 3 446 145 contos. No quadro seguinte discriminam-se essas despesas.

Despesas financiadas por juros gerados pela conta bancária FEDER

	Em Contos			
	1996	1997	1998	Total
Pagamentos de vencimentos	250 500	310 000	370 000	930 500
Juros de descoberto		72 421	211 373	283 794
INTERREG (QCA I)	200 000	220 000		420 000
STRIDE (QCA I)	968 738	383 407	14 491	1 366 636
TELEMATIQUE (QCA I)	55 605	389 396		445 001
ENVIREG (QCA I)			214	214
TOTAL	1 474 843	1 375 224	596 078	3 446 145

Estas despesas, com excepção das relativas a pagamentos de vencimentos (930 500 contos), foram efectuadas sem base legal e sem se encontrarem orçamentadas, facto que contraria o disposto no n.º 2 do art.º 18.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, e pode eventualmente constituir infracção financeira nos termos do art.º 48.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, e art.º 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Relativamente à matéria questionada neste ponto, a DGDR veio alegar o seguinte:

“No que se refere aos juros gerados pela conta FEDER, e conforme apurado no relato, têm sido aplicados de diversas formas, das quais a única despesa que é certa ou, pelo menos, determinável, é a que respeita à sua integração no orçamento de funcionamento desta DGDR, nos termos do despacho do Sr. MEPAT.”

“Quanto aos restantes movimentos, nomeadamente, pagamentos do QCA I e pagamentos dos juros de saldos devedores da conta FEDER, estamos perante realidades futuras imprevisas, incertas e indeterminadas”



Esta alegação não justifica a não orçamentação e, conseqüentemente, a não contabilização na conta de gerência dos juros questionados, pelo que se mantém a posição de que o procedimento em causa viola o disposto nos art's 3º, nº 1, e 18º, nº 2, da Lei nº 6/91.

Relativamente à base legal para a realização de despesas financiadas com estes juros (projectos do QCA I e juros consequentes de saldos devedores) não foi indicada qualquer base legal para a realização das mesmas.

Relativamente à não evidenciação, na conta de gerência da DGDR das verbas FEDER oriundas da CE e transferidas da DGT, a DGDR alega, em síntese, que *“a inscrição do FEDER em Contas de Ordem não permitirá reflectir essa realidade, uma vez que o mesmo tem de ser orçamentado na sua globalidade. Tal obriga ao movimento das operações de tesouraria por Programa, ou seja, as entradas de receita de determinado Programa têm, sempre, de corresponder a saídas a afectar a esse mesmo Programa.”*

“Esta realidade, impede o exercício de uma gestão flexível, já que inúmeras vezes se torna necessário afectar as entradas de receita de um Programa a saídas de outro Programa.”

Mais alegam que *“tratando-se de uma gestão excepcional, não compatível com os normativos em vigor, deveria, ter, um tratamento de excepção às regras vigentes para o Orçamento de Estado.”*

As alegações produzidas, sem prejuízo da pertinência das mesmas relativamente aos benefícios resultantes de uma gestão flexível, não podem acolher. Na verdade as observações de auditoria não podem deixar de ser formuladas no contexto do quadro legal vigente, razão pela qual se mantêm as observações constantes do relato de auditoria.

B – Controlo

1) – Controlo de alto nível

1.1) – Articulação do sistema de controlo

A estratégia seguida pela IGF para a implantação e operacionalização do sistema nacional de controlo do QCA II, baseada na promoção de acções de articulação entre os organismos com responsabilidade no sistema de controlo, foi delineada em três fases, a saber:

- ◆ **1ª fase (1995)** – efectuar o primeiro levantamento tendo como objectivo conhecer os sistemas de controlo e gestão existentes no QCA II;
- ◆ **2ª fase (1995)** – aprofundar o conhecimento e avaliar os circuitos instituídos, as modalidades de relacionamento existentes, a informação disponível e sua circulação e formular propostas quanto à articulação entre as entidades intervenientes na gestão e controlo e quanto à circulação da informação;
- ◆ **3ª fase (a partir de 1996)** – intervir especificamente junto dos sistemas que, em resultado das fases anteriores, indicem maior grau de risco e/ou dificuldades de funcionamento.



Assim, a IGF procurou nas duas primeiras fases diagnosticar os pontos fracos do sistema, com o objectivo de que os mesmos fossem corrigidos o mais cedo possível.

Na sequência da 1ª e 2ª fases, foram realizados relatórios parcelares e um relatório-síntese relativamente a cada uma delas.

Relativamente aos pontos fracos no sistema de controlo detectados pela IGF, no âmbito da 1ª e 2ª fases, salientam-se:

- ◆ A ausência de competências dos organismos de 2º nível (DGDR e IGAT) para procederem a verificações cruzadas;
- ◆ A falta de recursos humanos nos organismos de controlo de 2º Nível para o cumprimento capaz dessa atribuição;
- ◆ A necessidade de um diploma legal que defina um sistema de informação entre os diversos níveis de controlo e intervenientes no sistema de gestão do QCA II.

Relativamente a estas questões observa-se o seguinte:

Embora a IGF tenha dado conhecimento destes factos ao Senhor Ministro das Finanças, bem como aos membros do Governo com responsabilidade de direcção ou tutela sobre os organismos intervenientes na gestão e controlo do QCA II, destes três pontos só o primeiro foi ultrapassado, e só em 1998, com a publicação do Decreto-Lei nº 208/98, de 14 de Julho, que alterou o Decreto-Lei nº 99/94, de 19 de Abril. Observa-se, porém, que a atribuição de competências não acompanhada de meios para a prossecução das mesmas, tem em princípio um efeito prático nulo.

No que concerne à insuficiência de recursos humanos para a prossecução do controlo de 2º nível, nos organismos com essa responsabilidade – DGDR e IGAT – nunca a mesma foi resolvida, acabando por ser a IGF a minorar essa insuficiência através da sua acção. Isto, apesar dos constantes “alertas” desta Inspeção Geral, consubstanciados nos relatórios referentes à 1ª e 2ª fases e nos relatórios-sínteses relativos aos controlos efectuados em 1996 e 1997.

Sobre este ponto observe-se ainda que, apesar do Decreto-Lei nº 99/94, na redacção dada pelo Decreto-Lei nº 208/98, prever, nos nºs 9 e 10 do artº 41º, a possibilidade de o controlo das acções financiadas pelos fundos comunitários ser completado através da aquisição de serviços de auditoria externa, de acordo com regras especiais, designadamente em matéria de adjudicação, a definir em legislação específica, até à data, ainda nada foi legislado sobre esta matéria.

Relativamente a um sistema de informação formalizado em diploma, o mesmo só existe no que concerne à comunicação de irregularidades (Disp. Conj. A-67/95-XII).

Com a alteração efectuada pelo Decreto-Lei nº 208/98 ao Decreto-Lei nº 99/94 passou a estar previsto no nº 1 do artº 43º deste diploma um sistema de informação nas condições a definir



por portaria conjunta dos Ministros das Finanças, do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas e do Trabalho e da Solidariedade. Até à data, porém, a citada Portaria ainda não foi publicada.

1.2) – Acções de controlo

A selecção dos controlos a realizar pela IGF no âmbito do FEDER é efectuada em função:

- ◆ De uma matriz constituída por algumas variáveis (com ponderações diferentes), designadamente, expressão quantitativa, risco de irregularidades ou outras deficiências, conhecimento pelo Sistema Nacional de Controlo e fase de aplicação do programa;
- ◆ Da articulação efectuada com os organismos de controlo de 2º nível, tentando evitar-se a duplicação de controlos e a existência de lacunas;
- ◆ Da concertação realizada com o plano da DG XX- Controlo Financeiro da CE.

No período de 1996-1998, no decurso da 3ª fase, a IGF realizou cerca de 35 acções de controlo no âmbito do FEDER. Estas auditorias foram essencialmente de três tipos:

- ◆ auditoria ao sistema;
- ◆ auditoria a projectos;
- ◆ auditoria a grande beneficiário.

2) – Controlo de 2º nível

O controlo de 2º nível do FEDER é da responsabilidade da DGDR e da IGAT, sendo, na DGDR, exercido pela Divisão de Controlo da Direcção de Serviços de Informação e Controlo e, na IGAT, pelo Serviço de Inspeções ao Ministério e Fundos Comunitários (SIM) com a colaboração, a partir de 1997, do Serviço de Inspeções às Autarquias.

Nestes dois organismos os recursos humanos afectos ao controlo de 2º nível são, na DGDR, 1 chefe de divisão e 6 técnicos, e, na IGAT, 4 inspectores.

Face ao universo do FEDER, quer a nível do número de intervenções operacionais quer a nível do número de projectos financiados por cada IO, e à sua dimensão financeira, consideram-se os recursos humanos manifestamente insuficientes.

O controlo de 2º nível exercido pela DGDR e pela IGAT, pese embora a utilização de critérios de selecção determinados e a articulação integrada do planeamento do controlo com a IGF, é manifestamente reduzido, o que pode ser explicado pela escassez de recursos humanos nestas duas entidades.



Esta situação pode ser considerada preocupante, dado que o artº 3º do Regulamento nº 2064/97 estabelece como nível mínimo de controlo, em todas as Intervenções Operacionais e até a data de encerramento do QCA II, 5% da despesa total elegível que, a não ser atingido, poderá inviabilizar pedidos de pagamento de saldos finais.

Relativamente à avaliação do controlo, a DGDR alega, em síntese, que *“continua firmemente empenhada na optimização das condições de funcionamento da área de controlo, concorrendo para isso novas contratações de efectivos presentemente em curso”*.

Mais refere ainda que, *“no que respeita aos fluxos de informação necessários à efectivação das obrigações de controlo FEDER cometidas às várias entidades intervenientes neste processo, incluindo o alto nível, está presentemente a ser objecto de estudo a criação, no curto prazo, de uma base de dados ad hoc, que permita responder com maior eficácia a esta necessidade. Será assim ultrapassada uma eventual carência informativa, antecipando inclusivamente a publicação da Portaria referida no nº 1 do artº 43º do Decreto-Lei nº 99/94 de 19 de Abril, na redacção dada pelo Decreto-Lei nº 208/98, de 14 de Julho.”*

3) Comunicação de irregularidades

De acordo com esse modelo, compete à IGF centralizar os casos de irregularidades, apreciá-los e preparar as respectivas comunicações à CE/UE.

No âmbito das suas competências a IGF: elaborou normas e instruções com o objectivo de desenvolver (operacionalizar) o modelo de tratamento da informação, um modelo de ficha de irregularidades e as respectivas instruções de preenchimento; e, esclareceu a noção de irregularidade a ser comunicada.

Até ao 3º trimestre de 1998, tinham sido comunicadas à CE 16 irregularidades no âmbito do QCAII/FEDER, correspondentes ao montante de 1 741 728 contos, sendo 1 648 340 de verbas FEDER e 93 388 de verbas nacionais. Do total dessas irregularidades, 11 foram comunicadas à IGF pelos organismos de controlo de 2º nível, respectivamente DGDR (9 irregularidades detectadas em sede de 1º nível) e IGAT (2), e as restantes 5 detectadas pela IGF.

C – Acompanhamento e controlo das IO seleccionadas

1) IO Lisboa e Vale do Tejo

1.1) Eficácia da decisão dos candidaturas e dos pagamentos

No que diz respeito ao controlo interno definido para as candidaturas seleccionadas, verificou-se que existem circuitos e procedimentos formalizados e difundidos no Regulamento Interno da Unidade de Gestão. Para além disso, quanto à organização do “dossier” técnico – administrativo, verificou-se a existência das peças obrigatórias de instrução e aprovação das candidaturas (formulários, estudos, projectos técnicos, pareceres técnicos da EAT, decisões de aprovação e homologação e comunicações das decisões).



Quanto ao processo de análise e aprovação das candidaturas, verificou-se que o mesmo assegura rapidez na decisão e igualdade de tratamento.

Tendo em conta os projectos seleccionados, da amostra verificou-se que, em média, o prazo de pagamentos rondou os 59 dias.

Pela análise dos “dossiers” de pagamentos, verificou-se que, em geral, se encontravam organizados e instruídos com as peças obrigatórias (formulários de pedidos de pagamento, listagens de despesas, análise e parecer técnico dos pedidos, ordens de pagamento, facturas, recibos / guias de receita).

Em termos de resposta às solicitações de pedidos de pagamento, o sistema de controlo interno definido permite responder de uma forma eficaz, constatando-se que o processo de pagamento assegura a igualdade de tratamento e rapidez na decisão, e que as operações são convenientemente registadas em tempo útil.

1.2) – Controlo de 1º Nível

O controlo de 1º nível, relativamente aos projectos financiados pelos Sub-Programas B e C, é exercido pelo Gestor e pela EAT e ainda, no que respeita ao Sub-Programa B, pelos Gabinetes de Apoio Técnico (GAT), no seguimento da norma de serviço nº 2/95, emitida pelo presidente da CCRLVT e destinada a todos os GAT da Região de Lisboa e Vale do Tejo.

Relativamente ao Sub-Programa A, nos termos da contratualização efectuada ao abrigo do disposto no nº 1 do artº 31 do Decreto-Lei nº 99/94, de 19 de Abril, cabe às entidades com quem a CCRLVT contratou (Junta Metropolitana de Lisboa, Associação de Municípios do Oeste e Associação de Municípios da Lezíria do Tejo e do Médio Tejo) assegurar que seja instituído um sistema de controlo físico e financeiro dos projectos aprovados.

1.2.1) – Sub-Programa A – Junta Metropolitana de Lisboa

Até Outubro de 1998 tinham sido efectuadas acções de controlo a 32 projectos, o que corresponde a 47,8 % do total dos projectos financiados pelo Sub-Programa A (JML), não tendo, porém, ainda sido efectuadas acções de controlo a projectos relativos a 6 beneficiários.

No âmbito das acções referidas não se detectaram irregularidades de maior, tendo as situações menos satisfatórias sido prontamente corrigidas.

1.2.2) – Sub-Programas B e C

Até Outubro de 1998 tinham sido efectuadas pela EAT acções de controlo a 46 projectos dos Sub-Programas B e C, o que corresponde a 13,3% do total dos projectos aprovados no âmbito destes dois Sub-Programas (345).



No seguimento da já referida norma de serviço nº 2/95, emitida pelo presidente da CCRLVT, os GAT da Região de Lisboa e Vale do Tejo, até Outubro de 1998, tinham efectuado acções de controlo a 61 projectos financiados pelo Sub-Programa B, o que representa 41,5% do total dos projectos aprovados no âmbito deste Sub-Programa (147).

Os projectos objecto de acções de controlo efectuadas pela EAT e pelos GAT representam 27% do total dos projectos dos Sub-Programas B e C.

Observe-se que a Área Metropolitana de Lisboa, constituída por 18 Câmaras, a que correspondem no âmbito do Sub-Programa B 38 projectos (25,9% do total dos projectos financiados pelo Sub-Programa B - 147), não tem apoio de GAT, não sendo os projectos destas Câmaras controlados por nenhum GAT.

No âmbito das acções referidas, com excepção da situação relativa ao projecto “Terminal Multimodal do Vale do Tejo”, não se detectaram irregularidades de maior, tendo as situações menos satisfatórias sido prontamente corrigidas.

Na análise efectuada constatou-se a existência de um sistema de controlo consubstanciado em acções de controlo a 111 projectos, o que representa cerca de 32% do total dos projectos financiados pelos Sub-Programas B e C. Não se pode, porém, deixar de referir a necessidade da EAT reforçar as acções de controlo relativamente aos projectos do Sub-Programa B da Área Metropolitana de Lisboa, para colmatar a inexistência de GAT.

2) – IO Ambiente

2.1) – Eficácia da decisão das candidaturas e dos pagamentos

Na análise dos “dossiers” de candidatura não se encontraram aspectos dignos de reparo, no que respeita à organização e instrução da documentação obrigatória.

Por outro lado, ainda no âmbito do controlo interno, a mesma análise permitiu verificar que, para as candidaturas em presença, os procedimentos adoptados cumpriam com o que se encontra formalizado no Regulamento Interno da UG.

No processo de análise e aprovação das candidaturas seleccionadas verificou-se que foi assegurada a igualdade de tratamento das mesmas e que o mesmo processo assegurou rapidez na decisão.

Da amostra seleccionada e da análise do tempo despendido entre o momento dos pedidos de pagamento e a realização dos mesmos, verificou-se um tempo médio de 21 dias, o qual pode considerar-se, neste universo, um bom tempo de resposta aos pedidos solicitados.

Pela análise dos “dossiers” de candidatura não se encontraram aspectos dignos de reparo, no que respeita à organização e instrução da documentação obrigatória.



Por outro lado, ainda no âmbito do controlo interno, a mesma análise permite verificar, para as candidaturas em presença, que os procedimentos adoptados cumpriam com o que se encontra formalizado no Regulamento Interno da UG.

No processo de análise e aprovação das candidaturas seleccionadas, verificou-se que é assegurada a igualdade de tratamento das mesmas e que o processo assegura rapidez na decisão.

2.2) – Controlo de 1º Nível

Na selecção dos projectos objecto de acções de controlo foi dada prioridade aos projectos concluídos ou à espera de encerramento ou do desbloqueamento do saldo final.

Assim, até 1997, foram essencialmente objecto de controlo projectos concluídos, só em 1998 tendo sido controlados, de uma forma mais sistemática, projectos não concluídos.

Até Outubro de 1998 tinham sido efectuadas acções de controlo a 152 projectos, o que representa 60,3% do total dos projectos aprovados. Destes projectos, 104 eram projectos concluídos á espera de encerramento ou do desbloqueamento do saldo final.

Considera-se, por isso, necessário um maior controlo aos projectos durante a sua execução, situação que, aliás, já se está a verificar desde 1998.

3) IO R.A. dos Açores – PEDRAA II

3.1) Eficácia da decisão das candidaturas e dos pagamentos

Pela análise dos “dossiers” de candidatura destes projectos, verificou-se que os mesmos se encontram devidamente organizados e instruídos com os elementos obrigatórios, conforme o manual de procedimentos elaborado pelo Secretariado Técnico do PEDRAA II.

Da amostra seleccionada e da análise do tempo despendido entre a data da apresentação das listagens de despesas pelos promotores e a data do pagamento, verificou-se um tempo médio de 115 dias, o que se considera um período muito alargado se se levar em linha de conta os tempos médios de pagamento verificados nas outras duas IO objecto desta auditoria, PORLVT e IO Ambiente, que foram, respectivamente, 59 e 21 dias.

No âmbito da análise efectuada, a maior dilação temporal verificou-se entre a data de entrada na UG e o pagamento à autarquia.

O constatado na análise a esta amostra vai ao encontro do referido nas actas relativas a duas reuniões da Assembleia Intermunicipal da Região Autónoma dos Açores, em 6/05/98 (acta nº 2) e 24/07/98 (acta nº 4).



Conforme a acta nº 2, por proposta de alguns membros da Assembleia e considerando que as Câmaras Municipais continuavam a não receber em tempo oportuno os montantes financeiros dos fundos comunitários relativos a reembolsos e que tal situação prejudicava gravemente as mesmas, quer directa quer indirectamente, pelo facto de, por um lado, se verem obrigadas a recorrer ao crédito e, por outro, terem de abrandar o ritmo das obras em curso, entre outros aspectos, a Assembleia Intermunicipal (em reunião ordinária) deliberou propôr ao Governo Regional dos Açores que estabelecesse um acordo com instituições bancárias, no sentido de serem adiantadas as verbas às autarquias e cabendo ao Governo assumir os respectivos encargos.

Nos termos da acta nº 4, este assunto voltou a ser referido na correspondente reunião da Assembleia Intermunicipal.

Embora a dimensão da amostra seleccionada não permita, por si só, fazer extrapolações relativamente à morosidade dos reembolsos FEDER às autarquias, o referido sobre este assunto nas actas nºs 2 e 4 indicia uma generalização dos atrasos dos reembolsos a essas entidades.

3.2) – Controlo de 1º nível e 2º nível (Inspeção Regional)

Para a prossecução do controlo de 1º nível foram elaboradas pelo DREPA fichas de controlo destinadas a serem utilizadas no âmbito das acções “in loco” efectuadas aos projectos co-financiados pelo FEDER.

A estratégia seguida pelo DREPA foi a de realizar o controlo por ilhas, tendo em atenção as condições geográficas inerentes ao arquipélago dos Açores, as quais aconselham que no âmbito de uma deslocação a uma das ilhas se controle o maior número de projectos situados na mesma.

Até Outubro de 1998, tinham sido efectuadas pelo DREPA acções de controlo a 24 projectos, sendo 22 deles situados na ilha da Graciosa e 2 na ilha de S. Jorge, o que representa cerca de 2,5% do total dos projectos financiados pelo FEDER no âmbito do PEDRAA II (945).

O número de projectos alvo de controlo pelo DREPA é manifestamente insuficiente face ao total dos projectos financiados pelo FEDER, considerando-se ser necessário inverter esta situação, através do incremento de um maior número de acções de controlo.

Relativamente ao controlo efectuado pela Inspeção Administrativa Regional, entidade responsável pelo controlo de 2º nível no que respeita ao PEDRAA II, conforme informação obtida na Unidade de Gestão deste PO, esta Inspeção não tem actuado. Acrescente-se ainda que, uma vez que não se conhece nenhum relatório da Inspeção Regional, tudo aponta para que a informação desta UG esteja correcta.



12.3.4.3 – Audição dos Responsáveis

No exercício do contraditório (artºs 13º e 87º, nº3, da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto) o relato de auditoria foi enviado às seguintes entidades: DGDR, IGF, IGAT, Inspeção Administrativa Regional, Gestor do PEDRAA II (Açores), Gestor da IO Ambiente, Gestor da IO LVT e JML.

Das entidades ouvidas apenas a DGDR e a IGF apresentaram respostas.

As alegações dos responsáveis são referidas, sintetizadas ou transcritas nos capítulos próprios do presente Parecer.

Em conformidade com o disposto no artº 13º, nº 4, da Lei 98/97 e artº 24º, nº 4, da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro, e a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório, as respostas das entidades auditadas constam, integralmente, do apêndice do respectivo relatório de auditoria aprovado pela 2ª Secção deste Tribunal.