



***CAPÍTULO XI***

*Fluxos Financeiros com a  
União Europeia*



## XI – FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA (UE)

### 11.1 – Considerações gerais

De harmonia com o disposto no art. 41º, n.º 1, al. i), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o Parecer sobre a Conta Geral do Estado deve integrar a análise dos fluxos financeiros com a União Europeia, bem como o grau de observância dos compromissos com ela assumidos.

Esta análise foi porém dificultada pela ausência na Conta Geral do Estado de informação sistematizada sobre os fluxos financeiros efectivos com a União Europeia.

Embora a CRP e a LEOE consagrem (disposições conjugadas dos arts. 106º, n.º 3, al. f), da CRP e art. 13º, n.º 1, al. f), e n.º 2, al. h), da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro) a obrigatoriedade de a proposta do orçamento ser acompanhada de informação relativa às transferências dos fundos comunitários e da relação dos programas que beneficiem de tais financiamentos, acompanhados de um mapa de origem e aplicação de fundos, essa informação não consta da previsão dos arts. 27º e 29º da LEOE relativos, respectivamente, à “Estrutura da CGE” e aos “Anexos Informativos”, apesar de o art. 26º da mesma Lei apontar no sentido de a CGE dever apresentar uma estrutura idêntica à do OE.

No respeitante ao ano de 1998, o Governo na sua Proposta de Lei n.º 147/VII (Orçamento de Estado para 1998)<sup>1</sup>, previa os seguintes fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia:

(em milhões de contos)

Transferências	Previsão 1998
<b>1. Transferências de Portugal para a UE</b>	<b>223,7</b>
Direitos aduaneiros e niveladores agrícolas (a)	26,7
Recursos próprios IVA	94,2
Recursos próprios com base no PNB (b)	95,6
Compensação ao Reino Unido	7,2
Contribuições (c)	-
<b>2. Transferências da UE para Portugal</b>	<b>692,0</b>
FEOGA-Garantia	141,0
Fundos estruturais (d)	467,0
FEDER	274,0
FEOGA-Orientação	77,0
FSE	116,0
Fundo de Coesão	80,0
IFOP	4,0
<b>Saldo Global (2-1)</b>	<b>468,3</b>

<sup>(a)</sup> Inclui quotizações sobre o açúcar e isoglucose

<sup>(b)</sup> Inclui a reserva monetária FEOGA e outras reservas

<sup>(c)</sup> Participação no capital do BEI

<sup>(d)</sup> Abrange o Quadro Comunitário de Apoio e Iniciativas Comunitárias

<sup>1</sup> Publicada no Diário da Assembleia da República, n.º 2, II Série-A, 6º Suplemento, de 16 de Outubro de 1997.



Em cumprimento do princípio do contraditório, nos termos do n.º 3 do art. 87º da Lei 98/97, a “Análise Global dos Fluxos Financeiros da UE para Portugal” e, bem assim, o relato referente à “Auditoria ao Sistema de Gestão e Avaliação do Controlo Interno no Âmbito do IFOP” foram enviados às entidades competentes, para os efeitos previstos no art. 13º do citado diploma legal.

Assim, sobre a “Análise Global dos Fluxos Financeiros da UE para Portugal” foram ouvidos a DGT, a DGDR, o IFADAP, o INGA e o DAFSE, tendo estes organismos apresentado as alegações, cuja transcrição ou sintetização é feita nos pontos próprios do presente capítulo.

No que respeita à “Auditoria ao Sistema de Gestão e Avaliação do Controlo Interno no Âmbito do IFOP”, foram ouvidos o Gestor do PROPESCA, o Gestor da IC PESCA, a Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura e o IFADAP, tendo respondido apenas os dois últimos.

A DGPA manifestou genericamente a sua concordância com as conclusões e recomendações formuladas no relatório de auditoria, bem como a intenção de acolher estas últimas, tendo ainda realçado que a implementação das recomendações contribuirá para *“uma melhoria significativa do sistema de gestão do IFOP no âmbito do QCA III”*.

As alegações do IFADAP referem-se essencialmente à matéria exposta no ponto 11.3.3.4.1 deste Parecer, no qual serão sintetizadas.

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 art. 13º, n.º 4, da Lei 98/97 e art. 24º, n.º 4, da Lei n.º 6/91.

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

### **11.2.1 – Enquadramento**

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.

É ainda de considerar as transferências relativas à participação no capital do BEI e as contribuições para o Fundo Europeu de Desenvolvimento.

No que diz respeito 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 de cobrança.

Os recursos próprios sobre o IVA são calculados aplicando uma taxa uniforme à base tributável do IVA, tendo sido 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).

Anualmente a Comissão Europeia procede a ajustamentos dos montantes dos recursos próprios do IVA e do PNB, transferidos nos anos anteriores, a partir dos valores revistos pelos Estados membros para o PNB e para a matéria colectável do IVA.

No quadro seguinte apresentam-se as estimativas apresentadas pelo Governo das transferências para a UE e os montantes dessas transferências evidenciados na CGE:

### Transferências de Portugal para a União Europeia em 1998

(em milhões de contos)

Transferências	Previsão do Governo (1)	Orçamento Inicial (2)	(2) - (1)	CGE (3)	(3) - (2)
<b>Recursos próprios tradicionais</b>	<b>26,7</b>	<b>32,3</b>	<b>+ 5,6</b>	<b>39,9</b>	<b>+ 7,6</b>
Direitos aduaneiros		23,9		30,3	+ 6,4
Direitos niveladores agrícolas		8,0		8,8	+ 0,8
Quotiz. s/ o açúcar e isoglucose	26,7	0,4	+ 5,6	0,8	+ 0,4
<b>Contribuição financeira</b>	<b>197,0</b>	<b>194,0</b>	<b>- 3,0</b>	<b>197,5</b>	<b>+ 3,5</b>
Recursos próprios IVA	<sup>(a)</sup> 94,2	94,2	0	97,8	+ 3,6
Recursos próprios com base no PNB	95,6	92,6	- 3,0	<sup>(a)</sup> 92,4	- 0,2
Compensação ao Reino Unido	7,2	7,2	0	7,3	+ 0,1
<b>Total</b>	<b>223,7</b>	<b>226,3</b>	<b>+ 2,6</b>	<b>237,4</b>	<b>+ 11,1</b>

<sup>(1)</sup> Estimativas apresentadas pelo Governo na sua Proposta de Lei n.º 147/VII (Orçamento de Estado para 1998)

<sup>(a)</sup> Inclui a reserva monetária FEOGA e outras reservas

Comparando as estimativas apresentadas pelo Governo na Proposta de Lei n.º 147/VII (Orçamento de Estado para 1998) com os montantes das dotações iniciais inscritas no OE, verifica-se uma diferença de +5,6 milhões de contos nos recursos próprios tradicionais e de -3 milhões de contos nos recursos próprios com base no PNB.

Por outro lado, comparando os montantes das dotações iniciais inscritas no OE com o valor da execução verifica-se que esta se revelou superior em 7,6 milhões de contos no respeitante aos recursos próprios tradicionais, sendo de destacar os "Direitos aduaneiros" (+6,4 milhões de contos). Relativamente à contribuição financeira, revelou-se superior em 3,5 milhões de contos, tendo contribuído para esse acréscimo os "Recursos próprios IVA" (+3,6 milhões de contos).

#### 11.2.1 – 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.º 70 – "Recursos Próprios Comunitários" do orçamento do Ministério das Finanças, na Div. 02 – "Contribuição financeira", em várias alíneas da rubrica da classificação económica 04.04.01 – "Transferências correntes/Exterior/Contribuições para a UE".



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	Alterações orçamentais	Dotação final	Pagamentos
Recursos próprios IVA	94 245 500	+ 3 566 729	97 812 229	97 812 230
Recurso Complementar PNB	92 587 500	- 905 094	91 682 406	91 682 405
Compensação ao Reino Unido	7 197 100	+ 129 092	7 326 192	7 326 192
Reserva monetária do FEOGA	-	+ 815 434	815 434	815 432
<b>Total</b>	<b>194 030 100</b>	<b>+ 3 606 161</b>	<b>197 636 261</b>	<b>197 636 259</b>

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 fixa o montante da contribuição financeira portuguesa para o orçamento comunitário.

Assim, conforme se evidencia no quadro seguinte, no final de 1997, foram fixados os montantes das contribuições devidas por Portugal em 1998, valores esses que no final do ano foram objecto de correcção.

Designação	Contribuição em ECU			Taxa de câmbio	Contribuição final em PTE
	Inicial	Correcção	Final		
Recursos próprios IVA	474 606 464	-	474 606 464	(c) 202,137	95 935 526 814
Recurso Complem. PNB	(a) 450 244 927	(b) - 1 296 218	448 948 709		90 749 145 191
Comp. ao Reino Unido	36 243 695	-	36 243 695		7 326 191 776
<b>Total</b>	<b>961 095 086</b>	<b>- 1 296 218</b>	<b>959 798 868</b>		<b>194 010 863 781</b>

(a) Valor considerado a partir de Fevereiro e até Julho, tendo o montante da contribuição sido fixada inicialmente em 443.137.227 ECUs. de Agosto a Dezembro o montante da contribuição passou a ser de 448.948.709 ECUs.

(b) Correcção comunicada em Julho/98, e tida em conta nos pagamentos subsequentes.

(c) Taxa fixa aplicada a todas as transferências ocorridas em 1998, com excepção do pagamento de Janeiro em que se aplicou a taxa de 201,474.

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 1998 foram efectuadas com base no regime duodecimal, embora nos primeiros meses tenham sido antecipados duodécimos, não totalmente coincidente com a registada no ano anterior, uma vez que essa antecipação decorre das necessidades da tesouraria comunitária nos primeiros meses.



## Duodécimos transferidos

Meses	Recursos próprios IVA Compensação ao Reino Unido			Recurso Complementar PNB		
	1997	1998	Δ	1997	1998	Δ
Janeiro	3,00	3,00	-	1,25	2,50	+ 1,25
Fevereiro	1,00	1,00	-	1,25	1,50	+ 0,25
Março	0,75	1,00	+ 0,25	0,50	0,33	- 0,17
Abril	0,25	1,00	+ 0,75	1,00	0,25	- 0,75
Maió	0,60	0,90	+ 0,30	1,00	0,42	- 0,58
Junho	0,70	0,15	- 0,55	1,00	1,00	-
Julho	0,70	-	- 0,70	1,00	1,00	-
Agosto	1,00	-0,95	- 0,05	1,00	1,00	-
Setembro a Dezembro	1,00	1,00	-	1,00	1,00	-
<b>Total</b>	<b>12,00</b>	<b>12,00</b>	<b>-</b>	<b>12,00</b>	<b>12,00</b>	<b>-</b>

Os pagamentos efectuados no ano de 1998 foram os seguintes:

**Cap°.70 – Recursos Próprios Comunitários**  
**Div. 02 – Contribuição Financeira**

(em escudos)

Meses	Recursos próprios IVA	Recurso complementar PNB	Compensação ao Reino Unido	Reserva Monetária do FEOGA	Total
Janeiro	23 905 215 684	18 600 131 183	1 825 540 554		<sup>(a)</sup> 44 330 887 421
Fevereiro	8 073 293 257	11 736 921 751	616 523 374	172 165 086	20 598 903 468
Março	7 994 627 235	2 528 087 744	610 515 982		11 133 230 961
Abril	7 994 627 235	1 896 065 808	610 515 982		10 501 209 025
Maió	7 195 164 512	3 160 109 681	549 464 384		10 904 738 577
Junho	1 199 194 085	7 584 263 233	91 577 397		8 875 034 715
Julho	-	7 584 263 233	-		7 584 263 233
Agosto	7 594 895 873	7 409 587 500	579 990 183	<sup>(a)</sup> 643 267 037	16 227 740 593
Setembro	7 994 627 235	7 562 428 767	610 515 982		16 167 571 984
Outubro	7 994 627 235	7 562 428 767	610 515 982		16 167 571 984
Novembro	7 994 627 235	7 562 428 767	610 515 982		16 167 571 984
Dezembro	7 994 627 235	7 562 428 767	610 515 982		<sup>(a)</sup> 16 167 571 984
<b>Subtotal</b>	<b>95 935 526 821</b>	<b>90 749 145 201</b>	<b>7 326 191 784</b>	<b>815 432 123</b>	<b>194 826 295 929</b>
Acerto anos anteriores	1 876 702 860	933 259 863	-	-	<sup>(b)</sup> 2 809 962 723
<b>Total</b>	<b>97 812 229 681</b>	<b>91 682 405 064</b>	<b>7 326 191 784</b>	<b>815 432 123</b>	<b>197 636 258 652</b>

<sup>(a)</sup> Pagamentos efectuados através da conta de operações de tesouraria "Antecipação de receitas - alínea a) do art. 2º do DL nº332/90, de 29/10", posteriormente regularizados por despesa orçamental.

<sup>(b)</sup> Pagamento efectuado através da conta de operações de tesouraria "Antecipação de receitas - alínea a) do art. 2º do DL n.º 332/90, de 29/10", cuja regularização por despesa orçamental apenas foi efectuada no final de 1999, tendo sido reportada a 1998 como adiante se analisará.



## Tribunal de Contas

---

Relativamente à contribuição de Portugal para a "Reserva Monetária do FEOGA", as transferências ocorreram nos meses de Fevereiro e Agosto, baseadas nos montantes indicados pela DG XIX da Comissão Europeia.

No que respeita a esta contribuição, verificou-se que não tendo sido inscrito inicialmente no Orçamento de Estado, nenhuma dotação específica para a "Reserva Monetária do FEOGA", houve necessidade de proceder a alterações orçamentais entre dotações do Cap. 70-"Recursos Próprios Comunitários".

Assim, para se proceder ao pagamento do mês de Fevereiro foi criada a rubrica 04.04.01-D) – "Reserva Monetária do FEOGA", no valor de 172 166 contos, por anulação em igual montante, da dotação da rubrica 04.04.01-A) – "Recursos Próprios IVA".

Relativamente ao pagamento a efectuar no mês de Agosto, e porque continuava a não haver dotação, embora esse pagamento fosse previsível, foi o mesmo realizado por operações de tesouraria ao abrigo da alínea a) do art. 2º do Decreto-Lei n.º 332/90, de 29/10, tendo sido feita posteriormente a respectiva regularização orçamental, após a concretização da alteração orçamental proposta para esse efeito, por contrapartida da rubrica 04.04.01-B) – "Recurso Complementar PNB", no valor de 643 268 contos.

Tal como aconteceu no ano anterior, o pagamento do mês de Janeiro, no montante de 44,3 milhões de contos, foi efectuado por operações de tesouraria, através da conta "Antecipação de receitas – alínea a) do art. 2º do Decreto-Lei n.º 332/90, de 29 de Outubro", tendo sido posteriormente regularizado por via orçamental. Esta situação deve-se ao facto de não ser possível à DGT processar a correspondente despesa orçamental, através do SIC, no 1º dia útil de Janeiro, conforme está estabelecido.

Igualmente o pagamento do mês de Dezembro, no valor de 16 167 572 contos, foi efectuado por operações de tesouraria, através da conta acima referida, por não haver dotação suficiente nas rubricas relativas aos "Recursos próprios IVA" e à "Compensação ao Reino Unido", tendo posteriormente sido regularizado por via orçamental após a concretização das alterações orçamentais propostas pela DGT e efectuadas na sequência da aprovação pela AR da Lei de Revisão do Orçamento.

Para além das correcções efectuadas às contribuições devidas no ano, foram ainda introduzidos pela Comissão Europeia outros acertos relativos a anos anteriores.

Assim, e com reflexo na despesa orçamental, foram comunicados pela Comissão Europeia, em Novembro de 1998, os ajustamentos da contribuição financeira portuguesa relativos ao período de 1988 a 1997, implicando pagamentos adicionais, no valor de 2 809 962 723\$00, distribuídos do seguinte modo:

▪ Recursos próprios IVA	+ 1 876 702 860\$00	Anos de 1997
▪ Recurso complementar PNB	+ 933 259 863\$00	Anos de 1988 a 1997
	<hr/>	
	+ 2 809 962 723\$00	

Também para proceder a esse pagamento, face à insuficiência das respectivas dotações orçamentais foi o mesmo feito através da conta de operações de tesouraria "Antecipação de receitas – alínea a) do art. 2º do Decreto-Lei n.º 332/90, de 29 de Outubro", o qual seria também regularizado por despesa orçamental após as necessárias alterações orçamentais.



## Tribunal de Contas

---

Para a regularização, por despesa orçamental, dos adiantamentos efectuados em Dezembro por operações de tesouraria foram feitas as seguintes alterações orçamentais:

- ◆ Reforço da dotação da rubrica 04.04.01 A) – "Recursos próprios IVA", no montante de 1 195 086 contos, por contrapartida da rubrica 04.04.01 B) – "Recurso complementar PNB", de igual montante.
- ◆ Reforço da dotação da rubrica 04.04.01-A) – Recursos Próprios IVA", pela Lei de Revisão do OE, no valor de 2 543 809 contos.
- ◆ Reforço da dotação da rubrica 04.04.01-B) – Recurso Complementar PNB, pela Lei de Revisão do OE, no valor de 933 260 contos.
- ◆ Reforço da dotação da rubrica 04.04.01-C) – "Compensação ao Reino Unido, pela Lei de Revisão do OE, no valor de 129 092 contos.

No entanto, verificou-se que apenas o adiantamento no valor de 16 167 572 contos foi regularizado por via orçamental, após a concretização dessas alterações orçamentais.

O outro adiantamento, no valor de 2 809 963 contos, só foi regularizado depois do encerramento da Conta, que ocorreu em 29 de Outubro de 1999, na sequência da auditoria do Tribunal, que envolveu a conta de operações de tesouraria "Comissão das Comunidades Europeias-Recursos Próprios".

Para que o referido pagamento e respectiva transferência tivessem expressão na conta de execução orçamental de 1998 e naquela conta de operações de tesouraria, houve necessidade de proceder, por um lado, ao registo do pagamento no SIC para o NIB do Tesouro correspondente à conta em causa e, por outro, à contabilização dos movimentos de regularização, bem como à emissão da Tabela de Entradas e Saídas de Fundos na Tesouraria do Estado adicional ao ano de 1998.

Para esse efeito, a DGO autorizou a operação reportada ao ano de 1998, tendo também o sistema SIC permitido a realização dessa operação.

Como este movimento afectava também o valor da despesa orçamental e o conseqüente equilíbrio orçamental, tornou-se necessário converter em receita do Estado o produto de empréstimos depositados em operações de tesouraria, no valor de 2 809 963 contos.

Refira-se, no entanto, que dos exemplares da Conta Geral do Estado distribuídos em Janeiro de 2000, a despesa evidenciada no Volume II, pág. 183, processada por conta das rubricas orçamentais em causa [04.04.01 A) – "Recursos próprios IVA" e 04.04.01 B) – "Recurso complementar PNB"] não está corrigida, em desconformidade com o valor da despesa constante do Volume I, pelo que a DGO deverá providenciar a necessária errata.

Sobre este assunto, a DGO, na sua resposta, refere que foram enviados *“novos exemplares dos volumes da CGE devidamente rectificadas, através do ofício nº 111, datado de 3 de Fevereiro do ano corrente.”*

De facto, através do ofício referenciado pela DGO foram enviados ao Tribunal outras colecções da Conta, embora os volumes II continuassem por rectificar, ao contrário do que refere a DGO. Só posteriormente foram remetidas novas colecções em que os Volumes II estavam corrigidos, sem, no entanto, mencionarem esse facto, pelo que não se distinguem dos primeiros que foram distribuídos.



Daí o Tribunal manter a sua recomendação no sentido de a DGO providenciar uma errata aos primeiros exemplares do volume II que foram editados e que foram remetidos ao Tribunal e, eventualmente, a outras entidades.

Para além desta questão, a DGO na sua resposta, refere ainda que "(...) no que respeita ao recurso à conta de operações de tesouraria de antecipação de receitas, cabe salientar que esta é matéria da competência da Direcção-Geral do Tesouro, à qual incumbirá elaborar os comentários que eventualmente haja a fazer neste domínio."

Para finalizar, comparam-se os montantes dos "Recursos próprios não tradicionais" transferidos para a União Europeia, nos anos de 1997 e 1998:

(em contos)

Designação	1997	1998	Variação	
			Valor	Percentual
Recursos próprios IVA	104 085 454	97 812 230	- 6 273 224	- 6,0%
Recurso Complementar PNB	71 226 432	91 682 405	+ 20 455 973	+ 28,7%
Compensação ao Reino Unido	7 798 512	7 326 192	- 472 320	- 6,1%
Res. monetária do FEOGA	648 717	815 432	+ 166 715	+ 25,7%
<b>Total</b>	<b>183.759.115</b>	<b>197.636.259</b>	<b>+ 13.877.144</b>	<b>+ 7,6%</b>

Da leitura do quadro ressalta o aumento registado nas contribuições para o orçamento da União Europeia relativas aos recursos próprios não tradicionais em cerca de 13,9 milhões de contos, tendo contribuído para tal o acréscimo verificado no recurso complementar PNB, no montante de 20,5 milhões de contos, atenuado pela evolução negativa dos recursos próprios IVA (- 6,3 milhões de contos).

A Direcção-Geral do Tesouro refere, na sua resposta, não ter qualquer comentário a fazer "(...) dado o mesmo não conter qualquer incorrecção de carácter quantitativo e/ou qualitativo."

## 11.3 – Fluxos financeiros da UE para Portugal

### 11.3.1 – Âmbito de verificação

A acção de controlo "Análise Global dos Fluxos Financeiros da UE para Portugal" incidiu sobre as transferências e aplicação de fundos estruturais, Fundo de Coesão e FEOGA-Garantia, oriundos da UE, incluindo a análise dos circuitos financeiros a nível nacional, tendo por base o horizonte temporal 1994-1998, com particular enfoque na execução financeira de 1998, sua relação com a CGE/98 e com o OE/PIDDAC relativo ao mesmo ano.

A análise da execução financeira em 1998 só é possível se visualizada no horizonte temporal do quadro estratégico em que se integra o PDR e o QCA II (1994/99).

Nestes termos, a acção envolveu a apreciação dos aspectos seguintes:

- ◆ Perspectiva acumulada dos fluxos financeiros da UE de 1994 a 1998, por eixos e por fundos/instrumentos financeiros;



- ◆ Perspectiva acumulada relativamente à programação e execução por fundo e instrumento financeiro – 1994/98;
- ◆ Execução financeira do QCA II, do Fundo de Coesão e FEOGA-Garantia, em 1998;
- ◆ Perspectiva regional da despesa pública 1994/98.

Para o desenvolvimento dos trabalhos anteriormente identificados foi recolhida informação nas seguintes entidades: DGT; DGO-14<sup>a</sup> Delegação; DPP; DGDR; DAFSE; IFADAP; INGA.

Este capítulo engloba uma síntese das acções de controlo do TCE acompanhadas por este Tribunal.

No que respeita ao controlo externo nacional este capítulo integra ainda a síntese da auditoria aos sistemas de gestão e avaliação do controlo interno instituído no âmbito do IFOP, mais precisamente das Medidas 2, 3 e 6 do PROPESCA e das Medidas 1, 4 e 5 da IC Pesca, no período de 1994-1998. Esta acção pretendeu também, para além da análise dos sistemas de gestão, acompanhamento e controlo, avaliar a aplicação dos recursos financeiros oriundos do IFOP no Continente e o desempenho das entidades envolvidas.

### 11.3.2 – Análise global

#### 11.3.2.1 – Enquadramento comunitário e nacional

A fim de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade Europeia, estatui o art. 158<sup>o</sup> do TCE<sup>1</sup> que esta desenvolverá e prosseguirá a sua acção no sentido de reforçar a coesão económica e social.

Em especial, a Comunidade procurará reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões e das ilhas mais desfavorecidas.

Por força destes princípios gerais (de solidariedade e de proporcionalidade) de direito comunitário originário, as opções estratégicas dos Estados Membros em matéria de planeamento do investimento estão condicionadas ao cumprimento dos objectivos da União.

Neste contexto, o Plano de Desenvolvimento Regional 1994-99 definiu como objectivos estratégicos que serviram de base à aprovação do QCA II (Decisão da Comissão (94/170/CE) os seguintes:

- ◆ Convergência real entre as economias portuguesa e comunitária;
- ◆ Promoção da coesão económica e social.

Estes objectivos foram operacionalizados no QCA em quatro eixos, correspondentes às grandes prioridades para o desenvolvimento de Portugal:

- ◆ Qualificar os recursos humanos e o emprego;
- ◆ Reforçar os factores de competitividade;

---

<sup>1</sup> Na redacção dada pelo Tratado da União Europeia (Maastricht) e pelo Tratado de Amesterdão.



- ◆ Promover a qualidade de vida e a coesão social;
- ◆ Fortalecer a base económica regional.

### 11.3.2.2 – Entrada de fundos da UE

#### 11.3.2.2.1 – Programação da despesa pública

O quadro que se segue permite uma visualização do volume da despesa pública total programada no âmbito dos fundos estruturais e Fundo de Coesão, evidenciando a fonte de financiamento comunitária.

#### Despesa Pública Programada

(em milhares de contos)

Fundo	Programação 1994/99		Programação 1994/98	
	Total	Comunitária	Total	Comunitária
FEDER	2.945.506	1.957.159	2.315.733	1.530.681
FSE	874.898	658.880	686.281	516.880
FEOGA-O	545.519	409.030	425.724	320.713
IFOP	61.516	46.832	43.694	33.135
<b>Sub-Total</b>	<b>4.427.439</b>	<b>3.071.901</b>	<b>3.471.432</b>	<b>2.401.409</b>
Fundo de Coesão (*)	851.383	579.731	700.548	470.726
<b>Total</b>	<b>5.278.822</b>	<b>3.651.632</b>	<b>4.171.980</b>	<b>2.872.135</b>

(\*) O Fundo de Coesão iniciou-se em 1993

Fonte: DGDR (Rel. de execução QCA II-1998 e Rel. do Fundo de Coesão-1998)

Para concretização do QCA II (1994/1999) foi prevista uma despesa pública total de 4 427 439 mil contos, a qual contemplava uma comparticipação comunitária de 69%, correspondente a 3 071 901 mil contos. A estes valores acresce a despesa pública total de 851 383 mil contos relativa ao Fundo de Coesão, à qual corresponde uma comparticipação comunitária de 68%, que se traduz em 579 731 mil contos. Neste contexto, em termos globais e para o período 1994/99 foi previsto um esforço nacional de 32%.

A despesa pública total programada para o período 1994/98 representava 79% relativamente ao período 1994/99, sendo a sua execução analisada ao longo do presente parecer.



### 11.3.2.2.2 – Fluxos financeiros oriundos da UE para Portugal (1994/1998)

No período de 1994 a 1998 foram recebidos da UE aproximadamente 3 408 milhões de contos, dos quais 93 milhões ainda no âmbito do QCA I (FEDER), distribuídos pelos fundos e instrumentos financeiros da seguinte forma:

(em milhares de contos)

Fundo/ Instrumento Financeiro	Transferências da UE						Programação	(% (1/2)
	1994	1995	1996	1997	1998	Total (1)	1994/99 (2)	
FEDER	176.467,5	257.580,2	297.766,4	338.698,0	304.844,9	1.375.357,0	1.957.158,6	70,3
FSE	53.679,1	80.446,6	127.868,9	75.525,6	143.113,7	480.633,9	658.880,4	72,9
FEOGA- Orientação	49.580,6	55.315,0	63.142,6	63.547,7	72.018,4	303.604,3	409.030,4	74,2
IFOP	2.762,5	1.383,8	6.723,6	6.185,7	5.362,9	22.418,5	46.832,4	47,9
Fundo de Coesão (*)	49.389,5	82.474,2	37.581,8	116.036,0	125.875,3	411.356,8	579.731,1	71,0
<b>Sub-Total 1</b>	<b>331.879,2</b>	<b>477.199,8</b>	<b>533.083,3</b>	<b>599.993,0</b>	<b>651.215,2</b>	<b>2.593.370,5</b>	<b>3.651.632,9</b>	<b>71,0</b>
FEOGA- Garantia	139.704,0	138.501,0	126.429,2	129.359,0	128.038,3	662.031,5	(***)	
<b>Sub-Total 2</b>	<b>471.583,2</b>	<b>615.700,8</b>	<b>659.512,5</b>	<b>729.352,0</b>	<b>779.253,5</b>	<b>3.255.402,0</b>	-	
Outros (**)	13.313,4	3.826,0	7.186,6	17.329,0	18.259,4	59.914,4	-	
FEDER (QCA I)	41.651,0	41.615,4	6.411,9	2.567,8	735,7	92.981,8	-	
<b>Total</b>	<b>526.547,6</b>	<b>661.142,2</b>	<b>673.111,0</b>	<b>749.248,8</b>	<b>798.248,6</b>	<b>3.408.298,2</b>	-	

(\*) Em 1994 inclui o ano de 1993 – início do Fundo de Coesão

(\*\*) Valores entrados directamente para os programas LEADER e RICA, reembolsos de deslocações à UE e Comissões EURO, Diversos

(\*\*\*) A programação do FEOGA-Garantia é feita para o conjunto dos 15 Estados Membros, não havendo programação específica para Portugal

Fonte: DGT, DGDR (Rel. de execução do QCA II e Rel. do Fundo de Coesão – 1998)

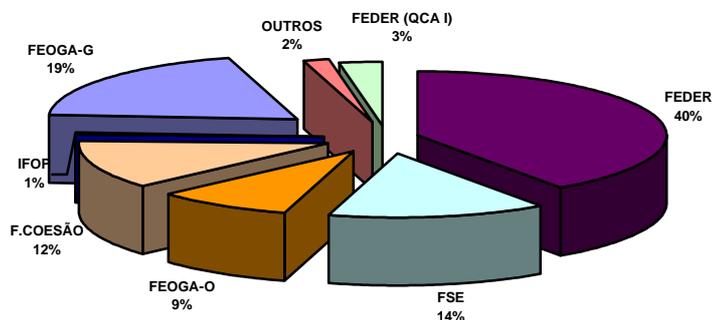
No que se refere à forma de apuramento dos valores transferidos da UE, relativos aos fundos e instrumentos financeiros, aplicada pela DGT, a existência de uma rubrica residual de “Outros” provoca uma distorção do volume financeiro transferido no âmbito de cada fundo. Como exemplo, refere-se o caso do programa de iniciativa comunitária LEADER financiado pelo FEDER, FSE e FEOGA-Orientação, que está incluído naquela rubrica.

Acresce ainda o facto de a estrutura adoptada na elaboração do relatório “Fluxos Financeiros com a União Europeia”, da responsabilidade da DGT, não ter sido uniforme ao longo do período 1994/98. Como exemplo, salienta-se o facto de nos anos de 1995 e 1996 o valor relativo ao IFOP não ter sido individualizado, mas sim incluído na rubrica “Outros”.

A DGT, na sua resposta, confirma o anteriormente referido, salientando que, “*de facto, durante os anos de 1995 e 1996 não foram individualizados os montantes relativos ao IFOP, 1 384 m.c. e 6 724 m.c. respectivamente, tendo-se optado pela sua inclusão na rubrica “Outros”, por se considerarem valores pouco significativos no conjunto dos valores transferidos. No entanto, a partir de 1997 foi considerado importante proceder a esta individualização, a qual se tem mantido até ao momento.*”



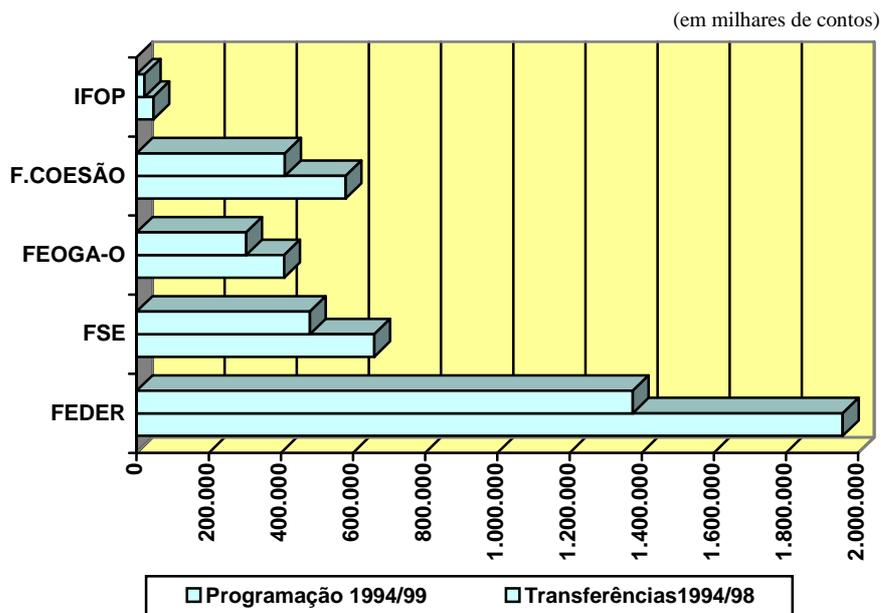
### Transferências da UE 1994/98



Fonte: DGT

No período em referência podemos observar que o FEDER representa o maior fluxo financeiro acumulado recebido da UE, com 40%, seguindo-se o FEOGA-Garantia, o FSE, o Fundo de Coesão, o FEOGA-Orientação e o IFOP, ao qual cabe a menor fatia de transferências.

### Fluxos da UE/Programação 1994/99



Fonte: DGT e DGDR

Pela análise dos valores acumulados, até final de 1998, face à programação efectuada para o período 1994/99, podemos constatar que foram transferidos para Portugal cerca de 71,0% do valor total programado.

Pelo gráfico anterior podemos observar que o FEOGA-Orientação, o FSE, o Fundo de Coesão e o FEDER são os fundos cujas transferências da UE mais se aproximam dos valores programados (entre 70% e 74%). Em oposição, pode observar-se que o IFOP conta com menos de metade (47,9%) das transferências previstas face ao programado.



Merece ainda referência a divergência entre os valores das transferências registados pela DGT (evidenciados no quadro anterior) e os valores apurados pelos Interlocutores Nacionais (transpostos no relatório de execução do QCA II, elaborado pela DGDR).

Por fundo, e relativamente ao ano de 1998, observam-se divergências, conforme o quadro abaixo, situação idêntica à referida no Parecer sobre a CGE do ano anterior.

(em milhares de contos)

Interlocutor / Pagador	Fundo	Transferências da UE - 1998	
		Relatório de Execução do QCA II	Relatório DGT
DGDR	FEDER	287.272, 5	304.844,9
IGFSS	FSE	142.866, 7	143.113,7
IFADAP	FEOGA-Orientação	72.909, 9	72.018,4
IFADAP	IFOP	5.362, 9	5.362,9
DGDR	Fundo de Coesão	124.832,6	125.875,3
INGA	FEOGA-Garantia	-	128.038,3

Fonte: DGDR e DGT

Quanto a esta matéria, a DGT, nas alegações apresentadas, apenas refere que as “... *divergências de valores relativamente à informação obtida junto da DGT e à informação fornecida pelos vários organismos interlocutores nacionais...*” é justificada “... *pelo facto de se verificarem transferências no início e final do ano em análise, sendo as mesmas consideradas em anos diferentes por parte das entidades intervenientes neste circuito.*”

O IFADAP, como interlocutor nacional do FEOGA-Orientação, alega neste âmbito que “... *a divergência de valores resulta essencialmente de procedimentos diferentes que os organismos visados adoptam na agregação de valores...*”

O DAFSE, relativamente às divergências de valores registadas entre a DGDR e a DGT, apresenta como justificação que “... *por um lado, a DGDR não trata os dados relativos às Acções Inovadoras e à Assistência Técnica das IC's, sendo que, por outro lado, tem igualmente em conta, para a contabilização das transferências, o orçamento da CE.*”

A DGDR alega por sua vez que, sobre os valores referentes às transferências da UE, 1994/1998, relativamente ao FEDER “... *existem discrepâncias em relação aos montantes que constam nos dados da DGDR/DSIC*”, e referencia que “... *os totais de entradas para o período 94-98 são: QCA II – 1 379 351,5 milhares de contos; QCA I – 90 073,8 milhares de contos*”. Não acrescenta, no entanto, qualquer justificação para estas divergências.

No que respeita ao Fundo de Coesão, a DGDR, relativamente às discrepâncias entre os seus valores e os da DGT, remete para as respostas apresentadas aquando da fase de contraditório no âmbito da auditoria realizada a este fundo (1993/1998), acrescentando ainda alguns comentários relativamente aos procedimentos da DGT no que se relaciona com a transmissão de informação, que tem por base o “... *controlo global de saldos sem identificação projecto a projecto que dificultam as necessárias conferências*”. A DGDR preconiza ainda que “... *os montantes contabilizados anualmente deverão ser atempadamente comunicados à DGDR por forma a evitar correcções posteriores à publicação dos relatórios anuais.*”

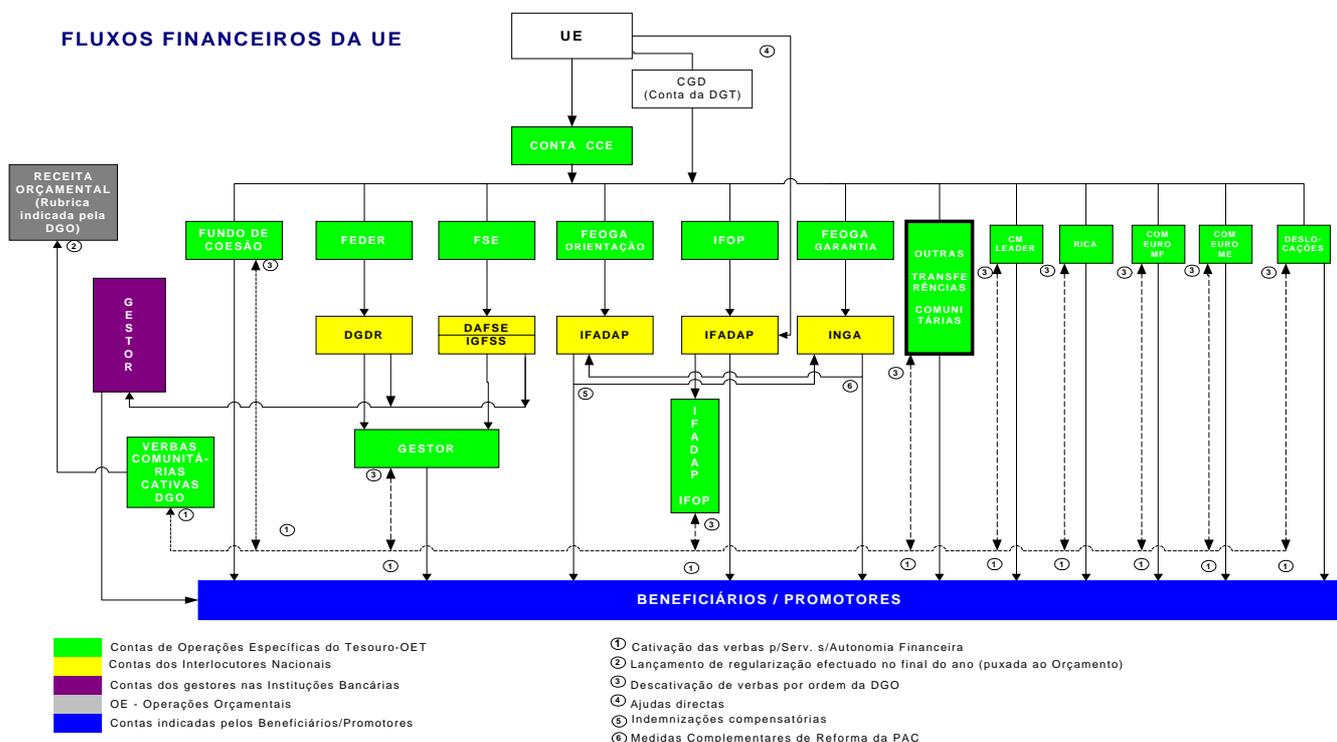


Apesar da DGDR mencionar nas alegações ora apresentadas que “... têm sido desenvolvidos contactos entre os serviços das duas entidades no sentido de colmatar as deficiências detectada durante o período 1993/99”, as divergências verificadas não poderão deixar de ser evidenciadas.

Esta entidade refere ainda que “... os valores divulgados pela DGDR foram substituídos por valores da DGT...”. Refira-se, porém, que, nos termos da alínea m) do n.º 3 do art. 18º do Dec-Lei n.º 186/98 de 07/07, compete à DGT “... assegurar as relações financeiras com a União Europeia, registar e controlar as participações financeiras no âmbito dos fundos comunitários...”, razão pela qual foi seguido o mesmo critério de registo das transferências da UE para todos os interlocutores nacionais no período 1994-1998.

### 11.3.2.2.3 – Matriz de fluxos financeiros da UE

O fluxograma que se apresenta tem por objectivo traduzir de uma forma sintética o circuito dos fluxos financeiros provenientes da UE:



### 11.3.2.3 – Fluxos da UE na Conta Geral do Estado e nas contas dos interlocutores nacionais

Considerando que os fluxos financeiros da UE financiam, em parte, os investimentos do plano, importa aqui salientar a forma como as verbas comunitárias são reflectidas, em 1998, tendo por base o OE revisto (mapa XI) e a sua execução:



**PIDDAC – Financiamento Comunitário**

(em milhões de contos)

	Previsão		Execução Financeira		
	GOP	OE Inicial (Mapa XI)	OE Revisto (Mapa XI)	Executado	Taxa de Execução
Cap. 50º	39,6	39,6	39,6	27,4	69,2%
Outras Fontes	327,5	327,5	327,5	247,5	75,6%
<b>Total</b>	<b>367,1</b>	<b>367,1</b>	<b>367,1</b>	<b>274,9</b>	<b>74,9%</b>

Fonte: GOP, DPP e DGO

A análise do quadro anterior permite observar que, em 1998, a execução financeira comunitária atingiu 74,9%. Das verbas comunitárias previstas no OE PIDDAC apenas 11%, inscritas no Cap. 50º, destinadas a entidades sem autonomia financeira, são efectivamente controladas pela DGO (14ª Delegação). Os restantes fundos inscritos em PIDDAC – “Outras Fontes”, não estão sujeitos a qualquer controlo por parte desta entidade, sendo recebidos pelos beneficiários (quer sejam serviços públicos da Administração Central ou Local, Empresas Públicas ou Privados) directamente dos Interlocutores Nacionais ou Gestores.

Uma análise mais desenvolvida sobre o Orçamento dos Investimentos do Plano (PIDDAC), nomeadamente o tratamento das suas fontes de financiamento, encontra-se no Cap. IV do presente Parecer, mais particularmente nos pontos 4.3.2.2 e 4.3.4.1.

Cabe aqui, ainda, um comentário sobre a forma como as verbas relativas aos fundos comunitários são espelhadas na CGE. Esta conta não contempla informação sistematizada que, relativamente a estes fluxos, apure o valor por fundo e instrumento financeiro, quer em termos orçamentais quer em termos de execução, encontrando-se os valores disseminados pelas rubricas de classificação económica das muitas entidades que a integram (cfr. ponto 11.1).

Assim, entendendo-se como necessária a análise da forma como os intervenientes no circuito, nomeadamente os Interlocutores Nacionais/Pagadores dos referidos fundos, fazem transparecer nos seus orçamento e contas as verbas que recebem e pagam, tendo ainda como termo de comparação os montantes transferidos da UE e registados pela DGT, apresenta-se o quadro seguinte:



(em milhares de contos)

Interlocutor / Pagador	Fundo	Transferências da UE/1998 (Rel. da DGT)	Conta de Gerência 1998		Orçamento de Despesa 1998
			Receita	Despesa	
DGDR	FEDER	304.844,9	a) 474,5	b) 461,3	1.075,4
	F. Coesão	125.875,3	c) 17,1	d) 17,1	14,5
IGFSS	FSE	143.113,7	143.113,7	114.346,8	129.000,0
IFADAP	IFOP	5.362,9	5.362,9	7.443,1	16.190,2
	FEOGA-Orientação	72.018,4	71.242,9	67.602,3	83.976,4
	FEOGA-Garantia	1)	20.537,4	21.746,4	20.851,6
	FSE	2)	3.081,9	2.639,9	2.929,1
INGA	FEOGA-Garantia	128.038,3	128.038,3	132.110,4	133.937,6
	FEOGA-Orientação	3)	9.382,4	9.687,0	10.203,0

1) Valor transferido do INGA

2) Valor transferido do DAFSE/IGFSS

3) Valor transferido do IFADAP

a) O valor da receita FEDER apurado na DGDR/DSIC é de 305 331,5 mil contos

b) O valor dos pagamentos aos gestores do FEDER, apurado na DGDR/DSIC é de 291 343,4 mil contos

c) O valor da receita do Fundo de Coesão, apurado na DGDR/DSFC é de 124 832,6 mil contos

d) O valor dos pagamentos aos executores do Fundo de Coesão, apurado na DGDR/DSFC é de 111 300,5 mil contos

Fontes: DGT (Rel. Dez. 98), Contas de gerência, Orçamentos privativos e Orçamento ajustado do DPP

Antes de procedermos à análise do quadro, convirá explicitar a origem dos dados nele inscritos. Assim, na coluna “Orçamento de Despesa”, para a DGDR e o IFADAP, foram considerados os valores do orçamento ajustado, fornecidos pelo DPP, os quais apresentam previsões em termos de programas e projectos, inscritos no PIDDAC, em virtude de os orçamentos privativos destas entidades espelharem as respectivas previsões por rubricas de classificação económica, não contendo indicação que permita uma identificação dos vários fundos comunitários orçamentados. Para o INGA e o IGFSS foram considerados os valores dos respectivos orçamentos privativos, nos quais foi possível identificar os valores previstos por fundo/instrumento financeiro.

A análise do mapa anterior leva-nos à comparação, por um lado, entre a receita escriturada na conta de gerência e as verbas transferidas da UE e registadas na DGT e, por outro, entre a despesa orçamentada e os valores creditados na conta de gerência.

Quanto à entidade designada na coluna “Interlocutor/Pagador” para o FSE, foi considerado o IGFSS, em virtude de ser este serviço que movimenta as contas bancárias, efectuando os pagamentos aos gestores de acordo com as ordens de pagamento emitidas pelo DAFSE, espelhando esse movimento na sua conta de gerência.

A observação dos valores constantes do quadro em análise permite concluir que, no **FEDER**, os valores espelhados na conta de gerência da DGDR como receita (474,5 mil contos) representam apenas 0,16% do valor oriundo da UE (registado pela DGT: 304 844,9 mil contos e registado na DGDR/DSIC: 305 331,5 mil contos). O valor de despesa deste fundo, creditado na conta de gerência, encontra-se orçamentado no PIDDAC (mapa XI). Registe-se, porém, que o valor da despesa creditada



na conta (461,3 mil contos), representa apenas 0,16% dos pagamentos aos gestores do FEDER (291 343,4 mil contos) segundo valores apurados pela DGDR/DSIC.

No **Fundo de Coesão** o valor debitado na conta de gerência da DGDR representa apenas 0,014% do valor oriundo da UE (registado pela DGT: 125 875,3 mil contos e pela DGDR/DSFC: 124 832,6 mil contos). A despesa creditada na conta de gerência (17,1 mil contos) encontra-se orçamentada no PIDDAC por um valor inferior (14,5 mil contos) e representa apenas 0,015% do valor dos pagamentos efectuados aos beneficiários em 1998 (Relatório de execução do Fundo de Coesão: 111 300,5 mil contos).

O **FSE** cujas verbas são movimentadas pelo IGFSS evidencia a débito da sua conta de gerência um montante de recebimentos equivalente às transferências da UE e registadas pela DGT (143 113,3 mil contos). A despesa deste fundo encontra-se prevista no Orçamento da Segurança Social (OSS), bem como no orçamento privativo do IGFSS. Uma pequena parcela das verbas do FSE é transferida para o IFADAP, financiando o programa PIDDAC “Formação Profissional Agrária”, sendo os respectivos montantes espelhados na conta de gerência deste serviço (receita e despesa) e no seu orçamento PIDDAC.

As verbas do **IFOP** recebidas da UE encontram-se debitadas na conta de gerência do IFADAP em montante idêntico ao registado pela DGT (5 362,9 mil contos). A despesa creditada na conta (7 443,1 mil contos) encontra-se orçamentada em PIDDAC (16 190,2 mil contos).

O montante do **FEOGA-Orientação** espelhado a débito da conta de gerência do IFADAP (71 242,9 mil contos) não traduz a totalidade da verba registada pela DGT (72 018,4 mil contos). Os pagamentos efectuados por este fundo encontram-se registados a crédito da conta de gerência e foram previstos pelo IFADAP, no seu orçamento privativo – PIDDAC (83 976,4 mil contos).

Refira-se ainda que uma pequena parcela deste fundo, destinada ao pagamento da medida “Indemnizações Compensatórias”, foi transferida do IFADAP para o INGA, entidade pagadora da referida medida, o qual a faz reflectir na sua conta de gerência. Assim, no orçamento de despesa do INGA encontra-se prevista uma verba de 10 203 mil contos para este efeito.

O **FEOGA-Garantia** recebido da UE (128 038,3 mil contos) e transferido pela DGT para o INGA encontra-se integralmente espelhado na sua conta de gerência. Os pagamentos efectuados encontram-se reflectidos na conta de gerência (132 110,4 mil contos) e previstos no Cap. 60º do orçamento privativo do INGA (133 937,6 mil contos).

Refira-se ainda que uma parte deste fundo, correspondente às “Medidas Complementares da Reforma da PAC”, foi transferida do INGA para o IFADAP (20 537,4 mil contos), entidade que procedeu ao pagamento aos respectivos beneficiários (21 746,4 mil contos), e fez reflectir esses fluxos no seu orçamento (20 851,6 mil contos) e na sua conta de gerência.

Face ao exposto, poderá concluir-se que os Interlocutores/Pagadores dos respectivos fundos e instrumentos financeiros prevêm nos seus orçamentos e fazem reflectir nas suas contas de gerência os fluxos financeiros provenientes da UE. Excepciona-se a DGDR, responsável pelo FEDER e Fundo de Coesão, que, como pode observar-se no quadro anterior, adopta um procedimento diferente, fazendo reflectir na sua conta de gerência uma reduzida parcela dos valores que movimenta, correspondentes à “Assistência Técnica” dos programas dos gestores que lhe estão afectos.



Relativamente a esta situação cabe referenciar que as bases gerais do Orçamento de Estado encontram-se constitucionalmente consagradas nos arts. 105º a 107º da CRP, com a redacção dada pela Lei n.º 1/97, de 20/09 (IV Revisão Constitucional) e que a Lei do Enquadramento do Orçamento de Estado (n.º 6/91, de 20/02), contém as normas de desenvolvimento dos princípios consignados na Constituição.

O princípio da plenitude orçamental consagrado no art. 105º da Lei Constitucional e no art. 3º da LEOE, integra as regras da unidade e universalidade orçamentais, isto é, impõe a existência de um único orçamento, o qual deve compreender todas as receitas e despesas, para garantir a transparência e o controlo da gestão dos dinheiros públicos e evitar fenómenos de desorçamentação.

Face ao exposto a DGDR deverá ter em conta que o cumprimento dos princípios constitucionais e da LEOE inclui a contabilização das verbas.

Acresce ainda referir que a necessidade da contabilização de verbas decorre de uma maior transparência e rigor dos orçamentos e das contas públicas, acrescentando que a jurisprudência deste Tribunal, expressa nomeadamente nos Acórdãos n.ºs 126/95 (a fls. 4), de 18/05, e 37/97, de 06/03 (a fls.21), é no sentido de que “...A conta de gerência deve reflectir todos os fluxos financeiros, independentemente da origem e destino...” e de que “...As verbas recebidas ou pagas, qualquer que seja a sua proveniência ou destino devem ser registadas na conta de gerência...”.

Relativamente à matéria tratada neste ponto, a DGDR alegou o seguinte:

*“... O elevado grau de execução verificado no QCA II assume particular relevância pelo facto de nos encontrarmos na fase final do Quadro, e deve-se essencialmente à adopção de «Regras de Gestão Flexível» e à «capacidade de realização das entidades executoras»”.*

*“Como é óbvio esta flexibilidade na gestão deriva da necessidade de não comprometer a execução do QCA, não servindo, em momento algum, apenas para não cumprir a lei, que está adequada ao Orçamento de Estado e não aos Fundos Comunitários.*

*Com efeito, para além desta impossibilidade de afectação, existe ainda o problema relacionado com os saldos negativos da conta FEDER” que, segundo a DGDR, ocorre quando “... por diversos motivos, os serviços da Comissão Europeia se atrasam, ... o que implica ficar com a conta, transitariamente, a descoberto.”*

A DGDR acrescenta ainda que **“...tratando-se de uma gestão excepcional, não compatível com os normativos em vigor, deveria ter, também, um tratamento de excepção às regras vigentes para o Orçamento de Estado.**

*Nesse sentido, e para dissipar todas as dúvidas sobre a transparência deste processo, gostaríamos de ver o mesmo espelhado em legislação adequada, considerando que qualquer entrave nos fluxos financeiros pode por em causa o Interesse Nacional.”*

Considera-se que, no quadro legal vigente, não é possível acolher os argumentos apresentados. A DGDR deve prever em orçamento e fazer reflectir na sua conta de gerência todos os fluxos financeiros entrados e saídos, bem como todas as fontes de financiamento.



### 11.3.2.4 – Aplicação de fundos da UE

#### 11.3.2.4.1 – Perspectiva da execução acumulada do QCA II por eixos

O QCA II desenvolve-se por Eixos e dentro destes, por Programas. O quadro seguinte traduz a despesa pública total por fundo, assim como a despesa pública comunitária e a forma como esta se reparte pelos respectivos Eixos e Programas.

EXECUÇÃO ACUMULADA 1994/98 (DESPESA PÚBLICA)

(em contos)

SUB-PROG/MEDIDAS	FEDER			FSE			FEOGA - Orientação			IFOP			ACUMULADOS		
	DESPESA PÚBLICA			DESPESA PÚBLICA			DESPESA PÚBLICA			DESPESA PÚBLICA			DESPESA PÚBLICA		
	Total	Comunitária	%	Total	Comunitária	%	Total	Comunitária	%	TOTAL	Comunitária	%	Total	Comunitária	%
EIXO I - QUALIFICAR OS RECURSOS HUMANOS E O EMPREGO	179.702.034	130.218.279	9,3%	450.983.786	338.237.836	69,4%	0	0	0,0%	0	0	0,0%	630.685.820	468.456.115	21,6%
BASES DO CONHECIMENTO E INOVAÇÃO	165.115.962	119.351.959	8,5%	175.999.399	131.999.549	27,1%	0	0		0	0		341.115.361	251.351.508	11,6%
FORMAÇÃO PROFISSIONAL E EMPREGO	14.586.072	10.866.320	0,8%	274.984.387	206.238.287	42,3%	0	0		0	0		289.570.459	217.104.607	10,0%
EIXO II - REFORÇAR OS FACTORES DE COMPETITIVIDADE DA ECONOMIA	990.009.311	597.723.338	42,8%	65.223.009	48.917.256	10,0%	306.815.661	230.281.709	88,0%	23.744.983	18.351.676	81,5%	1.385.792.964	895.273.979	41,3%
INFRAESTRUTURAS DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO	628.843.636	335.435.300	24,0%	0	0		0	0					628.843.636	335.435.300	15,5%
MODERNIZAÇÃO DO TECIDO ECONÓMICO	361.165.675	262.288.038	18,8%	65.223.009	48.917.256	10,0%	306.815.661	230.281.709	88,0%	23.744.983	18.351.676	81,5%	756.949.328	559.838.679	25,8%
EIXO III - PROMOVER A QUALIDADE DE VIDA E A COESÃO SOCIAL	208.158.380	146.019.951	10,5%	66.947.549	50.210.658	10,3%	0	0	0,0%	0	0	0,0%	275.105.929	196.230.609	9,1%
AMBIENTE E REVITALIZAÇÃO URBANA	122.994.691	82.147.185	5,9%	0	0		0	0		0	0		122.994.691	82.147.185	3,8%
SUADE E INTEGRAÇÃO SOCIAL	85.163.689	63.872.766	4,6%	66.947.549	50.210.658	10,3%	0	0		0	0		152.111.238	114.083.424	5,3%
EIXO IV - FORTALEGER A BASE ECONÓMICA REGIONAL	566.226.188	411.231.502	29,5%	49.441.267	39.008.349	8,0%	33.411.054	26.185.303	10,0%	4.781.448	3.572.425	15,9%	653.859.957	479.997.579	22,1%
PROMOÇÃO DO POTENCIAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	65.333.909	48.980.921	3,5%	23.279.055	17.459.289	3,6%	375.279	281.458	0,1%	0	0		88.988.243	66.721.668	3,1%
NORTE	114.019.887	82.646.927	5,9%	0	0		0	0					114.019.887	82.646.927	3,8%
CENTRO	71.631.624	51.994.467	3,7%	0	0		0	0					71.631.624	51.994.467	2,4%
LISBOA E VALE DO TEJO	73.405.682	52.181.828	3,7%	0	0		0	0					73.405.682	52.181.828	2,4%
ALENTEJO	41.840.361	30.076.237	2,2%	0	0		0	0					41.840.361	30.076.237	1,4%
ALGARVE	20.882.224	13.858.625	1,0%	0	0		0	0					20.882.224	13.858.625	0,6%
REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES	89.563.366	72.886.434	5,2%	12.528.086	9.960.051	2,0%	22.540.279	18.032.223	6,9%	2.716.031	2.023.718	9,0%	127.347.762	102.902.426	4,7%
REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA	81.193.424	53.668.185	3,8%	13.634.126	11.589.009	2,4%	9.688.696	7.266.522	2,8%	2.065.417	1.548.707	6,9%	106.581.663	74.072.423	3,4%
APOIO AO INVESTIMENTO AUTARQUICO	1.056.820	1.027.349	0,1%										1.056.820	1.027.349	0,0%
PEDIZA	7.298.891	3.910.529	0,3%	0	0		806.800	605.100	0,2%				8.105.691	4.519.918	0,2%
ASSISTÊNCIA TÉCNICA	6.682.471	5.010.474	0,4%	5.883.920	4.416.490	0,9%							12.566.391	9.426.964	0,4%
PRINEST	9.718.284	7.288.712	0,5%										9.718.284	7.288.712	0,3%
QCA II S/INICIATIVAS COMUNITÁRIAS	1.960.496.668	1.297.492.256		638.479.531	480.790.589		340.226.715	256.467.012		28.526.431	21.924.101		2.967.729.345	2.056.673.958	
INICIATIVAS COMUNITÁRIAS	159.068.881	98.809.241	7,1%	8.385.124	6.386.646	1,3%	6.641.550	5.360.561	2,0%	892.377	601.044	2,7%	174.987.932	111.157.492	5,1%
QCA II C/INICIATIVAS COMUNITÁRIAS	2.119.565.549	1.396.301.497	100,0%	646.864.655	487.177.235	100,0%	346.868.265	261.827.573	100,0%	29.418.808	22.525.145	100,0%	3.142.717.277	2.167.831.450	100,0%

FONTE: DGDR (Relº execução QCA II - 1998)

No âmbito do QCA II e para o período 1994/98 estava programada uma despesa pública total de 3 471 432 mil contos (cfr. ponto 11.3.2.2.1).



A análise do quadro “Execução acumulada 1994/98” permite-nos observar que a despesa pública total acumulada no período ascendeu a 3 142 717 mil contos. Deste valor, cerca de 69% traduz-se em comparticipação comunitária, sendo o esforço nacional de 31%.

Tomando em linha de conta a programação da despesa pública total para este período, observa-se que a taxa de execução do QCA II é de 90,5%.

Relativamente à execução, em termos globais constata-se que o Eixo II – “Reforçar os Factores de Competitividade da Economia” é aquele que revela maior peso da despesa pública comunitária total (41,3%), seguido do Eixo IV – “Fortalecer a Base Económica Regional” (22,1%) e do Eixo I – “Qualificar os Recursos Humanos e o Emprego” (21,6%). Nesta mesma perspectiva o Eixo III – “Promover a Qualidade de Vida e a Coesão Social” (9,1%) é o menos privilegiado em termos de verbas comunitárias no âmbito do QCA II, muito embora inclua programas como o de “Ambiente e Revitalização Urbana” e o de “Saúde e Integração Social”.

As iniciativas comunitárias representam 5,1% do total da despesa comunitária acumulada, representando o FEDER a sua quase totalidade.

Analisando o peso da comparticipação comunitária de cada fundo no total da despesa pública acumulada verifica-se que o FEDER é sem dúvida o mais relevante com 64%, seguido do FSE, com 23%, do FEOGA-Orientação, com 12%, e por último do IFOP, com apenas 1%.

Relativamente a cada um dos fundos que constituem o QCA II, verifica-se que no âmbito do **FEDER**, o esforço nacional ascendeu a 33% da despesa pública total. A execução do FEDER, no período em referência e no que respeita à comparticipação comunitária, incidiu, na sua grande maioria, no Eixo II – “Reforçar os Factores de Competitividade da Economia” (43%), com destaque para o programa “Infra-estruturas de Apoio ao Desenvolvimento” (24%) e também no Eixo IV – “Fortalecer a Base Económica Regional” (29,5%).

No que se refere ao **FSE**, o esforço nacional ascendeu a 25% da despesa pública total. Este fundo financia essencialmente projectos inseridos no Eixo I – “Qualificar os Recursos Humanos e o Emprego” (69,43%), com especial destaque para o programa “Formação Profissional e Emprego”, tendo os restantes eixos uma fatia diminuta.

Relativamente a este fundo, o DAFSE, na resposta apresentada na fase do contraditório, referiu que existem algumas divergências relativamente aos valores apresentados pela DGDR, salientando as diferenças verificadas nas iniciativas comunitárias, as quais “... têm por base a utilização de um método diferente do aplicado pelo DAFSE, relativamente ao tratamento da despesa nos programas de dotação global. O DAFSE para os programas que ainda não se encontram encerrados, faz reflectir eventuais rectificações nos anos a que as mesmas dizem respeito, enquanto que a DGDR contempla essas rectificações nos relatórios do ano em aberto.”

No **FEOGA-Orientação**, o esforço nacional ascendeu a 25% da despesa pública total. A despesa comunitária do FEOGA-Orientação regista-se, na sua esmagadora maioria, no Eixo II – “Reforçar os Factores de Competitividade da Economia” no programa “Modernização do Tecido Económico” (88%). Em termos regionais, apenas se regista execução, ao nível das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, com valores reduzidos (6,9% e 2,8% do total da despesa pública comunitária acumulada).

Finalmente, no que respeita ao **IFOP**, o esforço nacional ascendeu a 23% da despesa pública total. Tal como no anterior, este financiou projectos na sua maioria (81,5%) inseridos no Eixo II – “Reforçar os



Factores de Competitividade da Economia”, no programa “Modernização do Tecido Económico”. A nível regional apenas se encontra execução nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores (9% e 6,9% do total da despesa comunitária acumulada).

### 11.3.2.4.2 – Programação, execução e realização do QCA II e Fundo de Coesão

A taxa de execução até final de 1998 face à programação para o período 1994/98, bem como a taxa de realização face à programação 1994/99, poderá ser observada no quadro e gráfico seguintes:

#### Realização e Execução por Fundo/Instrumento Financeiro

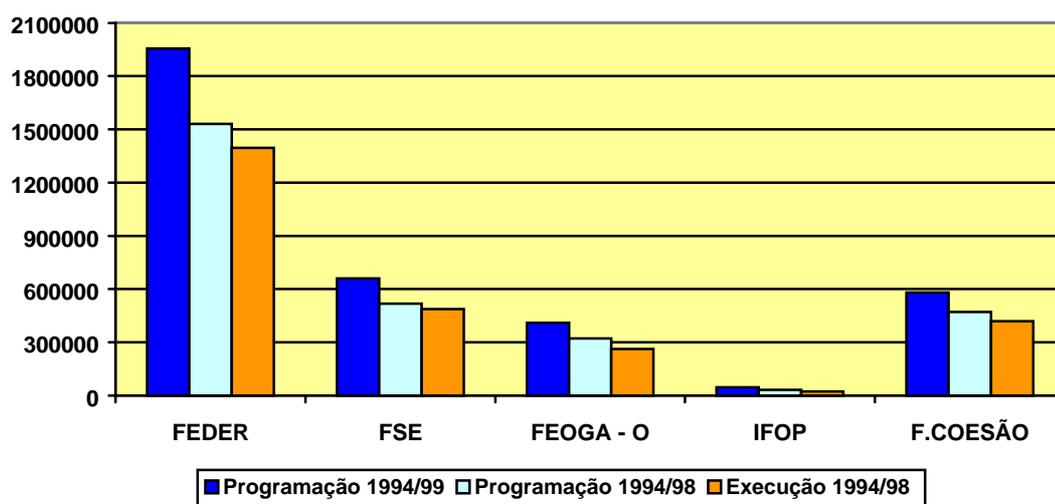
(em milhares de contos)

Fundo	Programação		Execução	Taxa Realização	Taxa Execução
	1994/99 (A)	1994/98 (B)	1994/98 (C)	(C/A)	(C/B)
FEDER	1.957.158,6	1.530.681,4	1.396.301,5	71,3%	91,2%
FSE	658.880,4	516.880,3	487.177,2	73,9%	94,3%
FEOGA-O	409.030,4	320.712,7	261.827,6	64,0%	81,6%
IFOP	46.832,4	33.135,0	22.525,1	48,1%	68,0%
F. Coesão (*)	579.731,1	470.725,8	417.917,2	72,1%	88,8%
<b>Total</b>	<b>3.651.632,9</b>	<b>2.872.135,2</b>	<b>2.585.748,6</b>	<b>70,8%</b>	<b>90,0%</b>

(\*) Neste fundo o período a considerar iniciou-se em 1993

Fonte: DGDR (Rel. de execução do QCA II – 1998 e Rel. do Fundo de Coesão – 1998)

(em milhares de contos)



Fonte: Dados do quadro “Realização e Execução por Fundo/Instrumento Financeiro”



No período 1994/98 os fundos e instrumentos financeiros indicados registaram uma taxa de execução global de 90%. Na análise da execução por Fundo/Instrumento ressaltam com melhores execuções o FSE (94,3%) e o FEDER (91,2%).

Em contrapartida, a execução do IFOP (68%) é substancialmente inferior à dos restantes fundos, podendo mesmo considerar-se significativamente baixa. Como resultado da “Auditoria ao Sistema de Gestão e Avaliação do Controlo Interno no Âmbito do IFOP”, apresenta-se no ponto 11.3.3 uma síntese com as principais observações dessa auditoria.

Uma análise da taxa de realização no período 1994/98, face ao programado para o período 1994/99, demonstra uma execução global de 70,8%, sendo novamente de ressaltar a baixa execução do IFOP (48,1%). Menos baixa, mas mesmo assim fraca é a realização registada pelo FEOGA-Orientação (64%).

Se compararmos a situação em finais de 1998 com a registada em finais de 1997, pode referir-se que a taxa de realização dos fundos e instrumentos financeiros do período 1994/99 sofreu um acréscimo de 16,1% (de 54,7% para 70,8%). O contributo mais relevante para esta evolução deve-se ao Fundo de Coesão (de 52,4% para 72,1%) e ao FSE, (de 54,4% para 73,9%).

#### 11.3.2.4.3 – Perspectiva regional da despesa pública 1994/98

A distribuição dos fundos oriundos da UE pelas diversas Regiões do país é factor de desenvolvimento que importa analisar, na vertente da repartição da despesa pública, em especial quando se lhe introduz o factor “número de habitantes”. Assim, para proceder à análise da distribuição e aplicação do investimento pelas diversas Regiões, apresenta-se o quadro seguinte:

#### Regionalização da Despesa Pública Executada 1994/98

(em milhares de contos)

Região	FEDER	%	FEOGA-Orientação	%	IFOP	%	Total	%
Norte	504.943,0	23,8	91.978,5	26,5	5.527,3	18,8	602.448,8	24,1
Centro	297.977,7	14,1	56.956,9	16,4	5.954,4	20,2	360.889,0	14,5
LVTejo	748.513,3	35,3	49.384,3	14,2	6.365,7	21,6	804.263,3	32,2
Alentejo	95.827,6	4,5	51.576,8	14,9	625,4	2,1	148.029,8	5,9
Algarve	57.255,0	2,7	22.203,4	6,4	6.014,9	20,5	85.473,3	3,4
Açores	108.065,8	5,1	22.942,3	6,6	2.716,3	9,2	133.724,4	5,4
Madeira	109.944,2	5,2	10.007,4	2,9	2.092,7	7,1	122.044,3	4,9
Não regionalizado	197.039,1	5,1	41.818,5	12,1	121,7	0,4	238.979,3	9,6
<b>Total</b>	<b>2.119.565,6</b>	<b>100</b>	<b>346.868,3</b>	<b>100</b>	<b>29.418,5</b>	<b>100</b>	<b>2.495.852,2</b>	<b>100</b>

Fonte: DGDR (Rel. de execução do QCA II – 1998)

Os fundos e instrumentos financeiros constantes do quadro anterior são aqueles sobre os quais foi possível obter dados relativos à distribuição da despesa pública por Regiões. Da sua observação ressalta o seguinte:



- ◆ No **FEDER**, as Regiões de Lisboa e Vale do Tejo e do Norte representam mais de metade da despesa pública deste fundo (59,1%), em contraste com a Região do Algarve (2,7%), a menos contemplada;
- ◆ O **FEOGA-Orientação** apresenta a sua maior execução na Região do Norte (26,5%), registando uma distribuição equilibrada (entre 14% e 16%) nas Regiões do Alentejo, de Lisboa e Vale do Tejo e do Centro;
- ◆ No **IFOP**, a distribuição por Regiões apresenta alguma uniformidade nas Regiões do Norte, do Centro, de Lisboa e Vale do Tejo e do Algarve, com valores que se situam entre os 18% e os 22%. As Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores apresentam, respectivamente, 7,1% e 9,2% da execução. Comparativamente, a Região do Algarve, sendo também uma região com tradição nas actividades piscatórias, denota uma utilização superior (20,5%). De referir ainda a quase inexpressividade da Região do Alentejo (2,1%).

A introdução do factor n.º de habitantes relativamente à análise anterior permite-nos, com base no quadro “Despesa Pública por Habitante 1994/98”, enunciar as seguintes conclusões:

#### Despesa Pública por Habitante 1994/98

(em contos)

Região	FEDER	FEOGA-Orientação	IFOP	Total
Norte	141,1	25,7	1,5	168,4
Centro	174,2	33,3	3,5	211,0
LVT	225,0	14,8	1,9	241,8
Alentejo	187,8	101,1	1,2	290,1
Algarve	164,2	63,7	17,3	245,2
Açores	441,2	93,7	11,1	545,9
Madeira	422,1	38,4	8,0	468,6

Fonte: DGDR (Rel. de execução do QCA II 1998) e INE (Estimativas da População Residente em 31/12/98).

Dos fundos comunitários constantes do quadro anterior, as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, devido ao factor “número de habitantes”, apresentam o maior valor de investimento por habitante (545,9 contos/hab e 245,2 contos/hab, respectivamente). No Continente, a Região do Norte é a que apresenta o menor investimento por habitante (168,4 contos), registando as restantes Regiões valores que se situam entre 211 contos e 290 contos.

No que respeita ao **FEDER**, muito embora este fundo tenha maior aplicação nas Regiões de Lisboa e Vale do Tejo e do Norte, a introdução da variável “número de habitantes”, conduz-nos a distribuições substancialmente diferentes. Assim, o mesmo fundo apresenta nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores (no seu conjunto detentoras de 10,3% da despesa pública) o maior volume de investimento por habitante. Qualquer das Regiões referidas apresenta um valor três vezes superior ao registado na Região do Norte e quase o dobro do alcançado na Região de Lisboa e Vale do Tejo. No Continente, o maior valor investido por habitante regista-se na Região de Lisboa e Vale do Tejo (225 contos/hab) e o menor na Região do Norte (141,1 contos/hab).



Quanto ao **FEOGA-Orientação**, muito embora a Região do Norte detenha a maior fatia de investimento, quando se entra em linha de conta com a variável “número de habitantes” esta Região conjuntamente com a Região de Lisboa e Vale do Tejo apresentam o menor investimento por habitante, respectivamente 25,7 e 14,8 contos. Este fundo apresenta o maior investimento por habitante na Região do Alentejo com 101,1 contos.

No que respeita ao **IFOP**, o menor dos fluxos financeiros oriundos da UE, observa-se uma taxa de execução baixa, assumindo valores de investimento muito idênticos nas Regiões do Norte, do Centro e de Lisboa e Vale do Tejo. A repartição pelo número de habitantes evidencia valores mais elevados nas Regiões do Algarve (17,3 contos/hab) e dos Açores (11,1 contos/hab).

#### **11.3.2.4.4 – Execução da despesa comunitária em 1998**

##### **11.3.2.4.4.1 – No QCA II**

O quadro que se segue tem por objectivo analisar a execução da despesa comunitária dos fundos e instrumentos financeiros que integram o QCA II, em paralelo com os valores programados por fundos e por eixos de intervenção, em 1998.



EXECUÇÃO DA DESPESA COMUNITÁRIA - 1998

(em contos)

SUB-PROG/MEDIDAS	FEDER			FSE			FEOGA - Orientação			IFOP			ACUMULADOS		
	Programação	Execução	%	Programação	Execução	%	Programação	Execução	%	Programação	Execução	%	Programação	Execução	%
EIXO I - QUALIFICAR OS RECURSOS HUMANOS E O EMPREGO	38.548.208	28.367.005	73,6%	91.043.368	88.515.927	97,2%	0	0		0	0		129.591.576	116.882.932	90,2%
BASES DO CONHECIMENTO E INOVAÇÃO	33.770.704	25.412.384	75,2%	39.485.644	36.912.253	93,5%							73.256.348	62.324.637	85,1%
FORMAÇÃO PROFISSIONAL E EMPREGO	4.777.504	2.954.621	61,8%	51.557.724	51.603.674	100,1%							56.335.228	54.558.295	96,8%
EIXO II - REFORÇAR OS FACTORES DE COMPETITIVIDADE DA ECONOMIA	164.913.423	115.418.113	70,0%	16.535.153	14.256.368	86,2%	61.749.275	58.202.926	94,3%	11.711.777	5.622.143	48,0%	254.909.628	193.499.550	75,9%
INFRAESTRUTURAS DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO	81.731.861	65.276.605	79,9%										81.731.861	65.276.605	79,9%
MODERNIZAÇÃO DO TECIDO ECONOMICO	83.181.562	50.141.508	60,3%	16.535.153	14.256.368	86,2%	61.749.275	58.202.926	94,3%	11.711.777	5.622.143	48,0%	173.177.767	128.222.945	74,0%
EIXO III - PROMOVER A QUALIDADE DE VIDA E A COESÃO SOCIAL	38.805.049	33.572.018	86,5%	16.626.896	16.961.846	102,0%	0	0		0	0		55.431.945	50.533.864	91,2%
AMBIENTE E REVITALIZAÇÃO URBANA	24.345.227	17.308.404	71,1%										24.345.227	17.308.404	71,1%
SAÚDE E INTEGRAÇÃO SOCIAL	14.459.822	16.263.614	112,5%	16.626.896	16.961.846	102,0%							31.086.718	33.225.460	106,9%
EIXO IV - FORTALECER A BASE ECONOMICA REGIONAL	129.626.333	109.970.168	84,8%	13.316.874	13.188.599	99,0%	15.782.011	7.865.929	49,8%	2.307.113	1.300.518	56,4%	161.032.331	132.325.214	82,2%
PROMOÇÃO DO POTENCIAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	19.750.804	22.886.736	115,9%	7.474.626	8.362.624	111,9%	2.222.847	281.458	12,7%				29.448.277	31.530.818	107,1%
NORTE	24.313.703	21.207.000	87,2%										24.313.703	21.207.000	87,2%
CENTRO	14.882.567	13.330.396	89,6%										14.882.567	13.330.396	89,6%
LISBOA E VALE DO TEJO	17.472.992	14.452.246	82,7%										17.472.992	14.452.246	82,7%
ALENTEJO	8.666.072	8.544.266	98,6%										8.666.072	8.544.266	98,6%
ALGARVE	3.554.534	3.759.035	105,8%										3.554.534	3.759.035	105,8%
REGIÃO AUTONOMA DOS AÇORES	24.398.979	15.071.945	61,8%	2.845.446	2.345.523	82,4%	5.706.250	4.890.785	85,7%	1.877.093	580.600	30,9%	34.827.768	22.888.853	65,7%
REGIÃO AUTONOMA DA MADEIRA	7.777.337	6.148.653	79,1%	2.592.648	2.480.452	95,7%	2.091.295	2.088.586	99,9%	430.020	719.918	167,4%	12.891.300	11.437.609	88,7%
APOIO AO INVESTIMENTO AUTARQUICO	1.010.385	659.362	65,3%										1.010.385	659.362	65,3%
PEDIZA	7.798.960	3.910.529	50,1%	404.154	0	0,0%	5.761.619	605.100	10,5%				13.964.733	4.515.629	32,3%
ASSISTÊNCIA TÉCNICA	857.817	1.166.662	136,0%	2.401.685	1.301.441	54,2%							3.259.502	2.468.103	75,7%
PRINEST	1.590.346	1.506.357	94,7%										1.590.346	1.506.357	94,7%
QCA II S/INICIATIVAS COMUNITARIAS	374.341.176	290.000.323	77,5%	139.923.976	134.224.181	95,9%	77.531.286	66.068.855	85,2%	14.018.890	6.922.661	49,4%	605.815.328	497.216.020	82,1%
INICIATIVAS COMUNITARIAS	40.221.002	19.621.696	48,8%	5.217.426	3.379.825	64,8%	7.605.168	3.243.240	42,6%	1.488.499	502.019	33,7%	54.532.095	26.746.780	49,0%
QCA II C/INICIATIVAS COMUNITARIAS	414.562.178	309.622.019	74,7%	145.141.402	137.604.006	94,8%	85.136.454	69.312.095	81,4%	15.507.389	7.424.680	47,9%	660.347.423	523.962.800	79,3%

FONTE: DGDR (Relº execução QCA II - 1998)

Uma análise da taxa de execução (despesa executada/programada) por fundo e instrumento financeiro, permite-nos observar genericamente o seguinte:

Em 1998 a melhor execução foi apresentada pelo FSE (94,8%), seguida do FEOGA-Orientação (81,4%), ambos acima da taxa média global (79,3%). Longe destes valores, o IFOP apresenta uma taxa de execução muito baixa (47,9%), a qual deixa antever dificuldades no cumprimento das metas programadas.



Em termos globais ressaltam com melhor execução os Eixos: III – “Promover a Qualidade de Vida e a Coesão Social” (91,2%), I – “Qualificar os Recursos Humanos e o Emprego”(90,2%) e IV – “Fortalecer a Base Económica Regional” (82,2%).

O Eixo II – “Reforçar os Factores de Competitividade da Economia” é aquele que evidencia o menor grau de execução face ao programado (75,9%), com especial incidência para o programa “Modernização do Tecido Económico”, cuja taxa de execução foi de 74%.

Particularizando, observa-se que a taxa de execução do **FEDER** cifra-se em 74,7%, valor que se situa abaixo da taxa média do QCA II para 1998 (79,3%) e substancialmente abaixo da taxa de execução acumulada no período de 1994/98 (91,2%). Dos Eixos com menor execução destacam-se o Eixo II (70%), programa “Modernização do Tecido Económico” (60,3%), e o Eixo I (73,6%), programa “Formação Profissional e Emprego” (61,8%).

As Iniciativas Comunitárias financiadas pelo FEDER registam uma taxa de execução (48,8%) próxima da taxa média global (49%). Salientam-se as elevadas taxas de execução dos programas “Saúde e Integração Social” do Eixo III e “Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional” e “Programa Operacional do Algarve” do Eixo IV, todos com graus de execução superiores a 100%.

Neste contexto, cabe ainda efectuar algumas referências finais quanto ao abrandamento das taxas de evolução relativas ao FEDER. Esta situação deve-se a circunstâncias relacionadas com o profundo processo de avaliação levado a efeito, em parceria, pelo Estado Português e pela Comissão Europeia, tendo sido objecto de avaliação todas as intervenções operacionais que resultaram na introdução de alterações. A emissão de decisões comunitárias necessárias à institucionalização das alterações e reprogramações decididas arrastou-se por algum tempo, o que implicou uma interrupção no fluxo financeiro das transferências comunitárias, com consequências negativas em termos de manutenção do ritmo de execução em 1998.

O **FSE** revela a mais elevada taxa de execução (94,8%) do QCA II, em 1998, idêntica à registada no período 1994/98 (94,25%), ressaltando a execução nula do PEDIZA e a baixa execução das Iniciativas Comunitárias (64,8%).

Merecem relevância as execuções acima dos 100% dos Programas: “Formação Profissional e Emprego” (Eixo I), “Saúde e Integração Social” (Eixo III) e “Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional” (Eixo IV).

O **FEOGA-Orientação** apresenta na sua globalidade uma taxa de execução acima da média do QCA II para 1998 (79,3%) e idêntica à registada pelo fundo no período de 1994/98 (81,64%). Realizando uma análise por Eixos verifica-se que o Eixo IV – “Fortalecer a Base Económica Regional”, apresenta uma taxa de execução inferior a 50%, nomeadamente ao nível dos programas “Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional” (12,7%) e PEDIZA (10,5%). Igualmente abaixo dos 50% situa-se a execução das Iniciativas Comunitárias (42,6%).

A taxa de execução do **IFOP** (47,9%) revela-se bastante inferior à média do QCA II em 1998 (79,3%) assim como à registada no período 1994/98 (67,98%). A excepção a esta tendência regista-se no Eixo IV, relativamente à excepcional execução em 1998 do POPRAM II (Região Autónoma da Madeira), que apresenta uma taxa de execução de 167,4%.



#### 11.3.2.4.4.2 – No Fundo de Coesão

O **Fundo de Coesão**, a par dos fundos estruturais anteriormente analisados, constitui uma parcela relevante dos recursos financeiros provenientes da UE.

O quadro que se segue tem por objectivo dar uma panorâmica da execução deste fundo no ano de 1998.

#### Fundo de Coesão/1998

(em contos)

Sectores	Programação	Execução	Taxa Execução
Transportes	81.595.488	61.995.694	76%
Ambiente	138.660.849	100.783.107	73%
Assistência Técnica	14.222	14.704	103%
<b>Total</b>	<b>220.270.559</b>	<b>162.793.505</b>	<b>74%</b>

Fonte: DGDR (Rel. do Fundo de Coesão – 1998)

O Fundo de Coesão apresenta uma taxa de execução de 74%, ligeiramente inferior à média registada no QCA II (79,3%) e também abaixo da execução do período 1994/98 (88,8%).

#### 11.3.2.4.4.3 – No FEOGA-Garantia

Quanto ao FEOGA-Garantia, por não haver programação específica para Portugal, não se segue o mesmo critério de análise utilizado para os restantes fundos, apresentando-se, no entanto, um quadro demonstrativo da distribuição por “capítulos” dos pagamentos realizados em 1998:



### Pagamentos do FEOGA-Garantia em 1998

(em milhares de contos)

Ajudas Concedidas	1998	%
Cereais	36.444	27,6
Açúcar	3.770	2,9
Matérias Gordas	11.752	8,9
Proteaginosas	113	0,1
Frutas e Produtos Hortícolas	9.744	7,4
Vinho	4.809	3,6
Tabaco	3.507	2,7
Outros Sectores ou PV	2.950	2,2
Leite e Produtos Lacteos	-64	0
Carne de Bovino	17.868	13,5
Carne de Ovino e Caprino	11.750	8,9
Carne de Suíno	323	0,2
Ovos e Aves de Capoeira	125	0,1
POSEIMA Animal	3.228	2,4
Restituições fora Anexo II	288	0,2
MCA'S	0	0
MCM'S	0	0
Acções de Desenvolvimento Rural	0	0
Retiradas de Terra	0	0
Outras Despesas	3.534	2,7
Intervenção Pescas	171	0,1
Agro-Alimentar	0	0
Medidas de Acompanhamento	21.798	16,5
<b>Total</b>	<b>132.110</b>	<b>100</b>

Fonte: INGA

Das ajudas concedidas em 1998, pela sua expressão financeira, destacam-se os cereais com um peso de 27,6%, as medidas de acompanhamento com 16,5% e a carne de bovino com 13,5%, representando no seu conjunto mais de metade das ajudas concedidas no âmbito do FEOGA-Garantia.

#### 11.3.2.4.4.4 – Evolução da execução financeira comunitária 1997/1998

No quadro seguinte, para análise da evolução das taxas de execução comunitária, apresenta-se um mapa comparativo dos dois últimos anos.



### Execução Financeira Comunitária 1997/1998

(em milhares de contos)

Fundos Comunitários	Programação		Execução		Taxa de Execução	
	1997	1998	1997	1998	1997	1998
FEDER	347 054	424 562	345 218	309 622	99,4%	74,7%
FSE	126 564	145 141	107 184	137 604	84,6%	94,8%
FEOGA-Orientação	68 944	85 136	63 257	69 312	91,7%	81,4%
IFOP	9 475	15 507	6 062	7 425	63,9%	47,9%
<b>Sub-Total</b>	<b>552 037</b>	<b>660 347</b>	<b>521 721</b>	<b>523 963</b>	<b>94,5%</b>	<b>79,3%</b>
Fundo de Coesão	138 042	164 210	104 378	119 975	75,6%	73,1%
<b>Total</b>	<b>690 079</b>	<b>824 557</b>	<b>626 099</b>	<b>643 938</b>	<b>90,7%</b>	<b>78,1%</b>

Fonte: DGDR (Rel. de execução anual 1997 e 1998 e Rel. do Fundo de Coesão 1998)

Assim, concluiu-se que a programação global para 1998 previa um crescimento de 28% face ao ano anterior e a execução registou apenas um aumento 10%. Em 1998, a taxa de execução apresenta uma redução significativa face a 1997 (decréscimo de 90,7% para 78,1%).

A análise por fundo e instrumento financeiro demonstra que o **FEDER**, apesar de um aumento de 22% na programação para 1998 face a 1997, registou uma diminuição de 10% na execução no mesmo período. Do mesmo modo, a taxa de execução decresceu consideravelmente, passando de 99,4% para 74,7%, situação que se deve, em parte, aos efeitos do processo de avaliação de que foram objecto todas as intervenções operacionais, conforme desenvolvimento no ponto 11.3.2.4.4.1.

O **FSE** previa um aumento de 15% na programação, tendo registado um acréscimo de execução de 28%, sendo o único fundo que registou um crescimento ao nível da taxa de execução em 1998, passando de 84,6% para 94,8%.

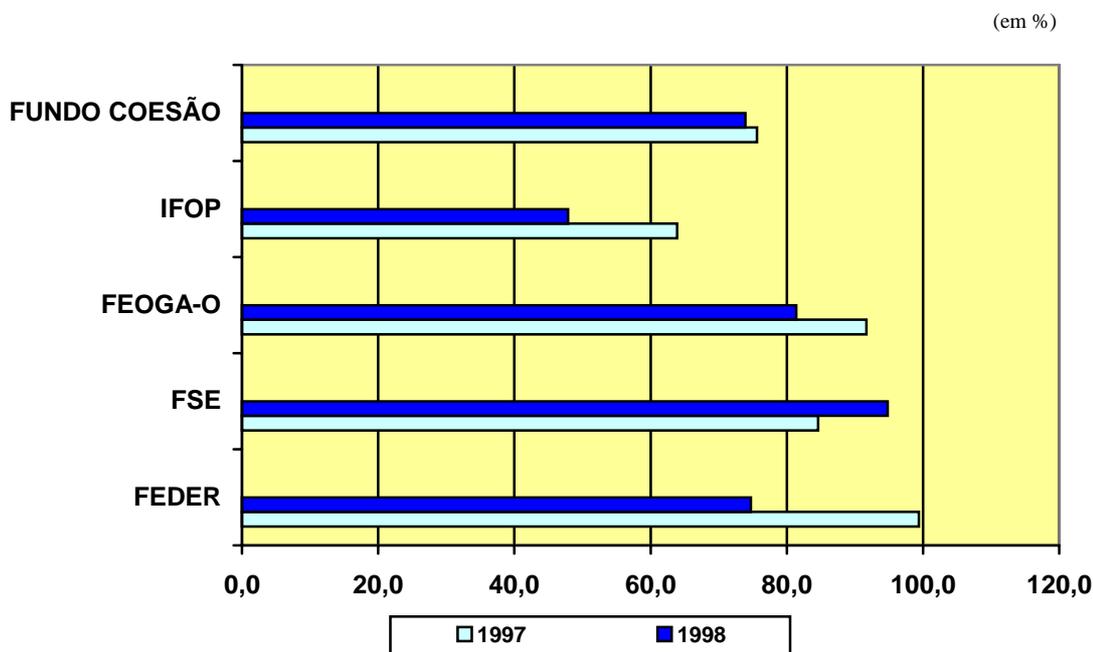
O **FEOGA-Orientação** previa em 1998 um acréscimo de 23% na sua programação a que correspondeu acréscimo na execução de 10%.

O **IFOP**, apesar de uma previsão de 64% de aumento na programação, atingiu um crescimento de 22% na execução, o que denota uma substancial redução da taxa de execução (decréscimo de 63,9% para 47,9%).

De seguida apresenta-se um gráfico ilustrativo que evidencia que o FSE foi o único fundo comunitário que melhorou a execução de 1997 para 1998.



Taxas de Execução em 1997 e 1998



Fonte: DGDR

### 11.3.2.5 – Cooperação com o controlo externo comunitário

Em conformidade com as disposições do artigo 248º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, o Tribunal de Contas Europeu realizou em Portugal, durante o ano de 1999, 22 missões de auditoria, das quais 7 no âmbito da declaração de fiabilidade das contas (DAS) da União Europeia, relativa ao exercício de 1998.

O controlo financeiro externo comunitário é exercido pelo **Tribunal de Contas Europeu (TCE)**, nos termos do art. 248º do Tratado da Comunidade Europeia, com a redacção dada pelo Tratado de Amesterdão.

Genericamente, estas missões visaram alcançar os seguintes objectivos:

- ◆ 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);
- ◆ 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.



- ◆ 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;
- ◆ 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 1998, 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 observações, a qualquer momento, descrevendo, em regra, as auditorias efectuadas ao longo de vários exercícios e centradas em sectores específicos de gestão.

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

Ainda atento o disposto no supra referido art. 248º, designadamente em aplicação do princípio da cooperação entre as Instituições Superiores de Controlo (ISC) dos Estados-membros e o Tribunal de Contas Europeu, e no âmbito da sua própria competência material, nos termos da alínea h) do n.º 1 do art. 5º da LOPTC, o Tribunal de Contas português acompanhou as referidas missões. Das mesmas far-se-á apenas referência às relativas ao exercício de 1998, e que abrangendo vários projectos, acções e medidas, se passam a apresentar por Fundos/Instrumentos Financeiros:

### ◆ **Projectos no âmbito do FEDER**

- ◇ Hospital Distrital de Torres Novas
- ◇ Intervenção de Qualificação Urbana do Casal de Mira/Boba
- ◇ Conclusão da Nova Sinalização e Comando de Tráfego Centralizado no Itinerário dos Granéis Sólidos
- ◇ Acessos rodoviários à Nova Ponte urbana de Chaves (INTERREG II)
- ◇ Escola Básica do 2º e 3º Ciclos de Avintes
- ◇ Promoção e Divulgação de empresa (RETEX)
- ◇ Projectos no âmbito do Regime de Incentivos às Microempresas (RIME) – sector terciário

### ◆ **Projectos no âmbito do FUNDO DE COESÃO**

- ◇ Sistema multimunicipal de tratamento de resíduos sólidos urbanos (RSU) do Litoral Noroeste
- ◇ Sistema multimunicipal de abastecimento de água à área sul do grande Porto



- ◇ IP6 – Lanço de estrada Atalaia – Abrantes
  
- ◆ **Acções no âmbito do FUNDO SOCIAL EUROPEU**
  
- ◇ Acções de Formação inseridas na Medida 1 – Sistema de Aprendizagem – do PO Formação Profissional e Emprego–PESSOA/ Subprograma 1 – Qualificação Inicial e Inserção no Mercado de Emprego
- ◇ Atribuição de Bolsas de Estudo. Acção inserida na Medida 4 – Formação Avançada de Recursos Humanos do PO Bases do Conhecimento e Inovação/ Subprograma 2 – Ciências e Tecnologia (PRAXIS XXI)
  
- ◆ **Projectos no âmbito do FEOGA-ORIENTAÇÃO**
  
- ◇ Projecto Derovo, Derivados do Ovo
- ◇ Projecto Regadio da Poça da Mó,
  
- ◆ **Projectos no âmbito de INICIATIVAS COMUNITÁRIAS - URBAN**
  
- ◇ Subprograma 1 – Porto/Vale de Campanhã:
  - ◆ Concretização do projecto de reabilitação da Casa da Quinta da Bonjóia
  - ◆ Jardins, Mata e Parque de estacionamento da Casa da Quinta da Bonjóia
  - ◆ Quinta da Bonjóia: Centro de Formação e Lojas de Vendas
  - ◆ Casa das Glicínias
  - ◆ Programa de apoio à recuperação e adaptação de espaços das instituições locais
  - ◆ Criação de Bibliotecas – Ludotecas
  - ◆ Criação de um Centro de Recursos de apoio a Iniciativas locais
  - ◆ Recuperação e manutenção do Bairro Cerco do Porto
  
- ◇ Subprograma 3 – Lisboa/Casal Ventoso:
  - ◆ Ninho de Empresas
  - ◆ Ampliação e Remodelação da Escola n.º 6 – Campo de Ourique – Lisboa
  - ◆ Gabinete de Apoio à população toxicodependente
  - ◆ Apoio em parceria à população toxicodependente
  - ◆ Espaços comerciais na Quinta do Cabrinha
  - ◆ Recuperação da encosta Poente – Rua Maria Pia
  - ◆ Gabinete de Apoio Local



◆ **Projectos no âmbito de INICIATIVAS COMUNITÁRIAS – LEADER II**

- ◇ Criação e Beneficiação de Zonas de Lazer
- ◇ Picadeiro de Vila Formosa
- ◇ Industrialização da cebola
- ◇ Artistas da Nossa Terra
- ◇ Aquisição de Equipamento para unidade de transformação
- ◇ Ajudas à Contratação ao Apoio Técnico

◆ **Projectos no âmbito da INVESTIGAÇÃO E DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO**

- ◇ Bioreactores Extractivos de Membrana para Tratamento de Efluentes Industriais
- ◇ EuroRex

◆ **Projectos no âmbito dos EMPRÉSTIMOS BONIFICADOS DO BEI A EMPRESAS PORTUGUESAS**

- ◇ Parque de Aveiras/Oleoduto
- ◇ Incineradora de RSU de S. João da Talha

◆ **Medidas no âmbito dos FEOGA-GARANTIA**

- ◇ Ajudas à produção de azeite
- ◇ Restituições para a carne de bovino/outras despesas de armazenagem pública
- ◇ Intervenções sob a forma de armazenagem de vinhos e mostos de uvas
- ◇ Prémio por ovelha e por cabra
- ◇ Ajudas aos produtores de ervilhas, favas, favarolas e tremoços doces
- ◇ Prémios por vaca em aleitamento
- ◇ Medida de Acompanhamento-Ambiente



### 11.3.3 – Sistema de gestão e avaliação do controlo interno no âmbito do IFOP

#### 11.3.3.1 – Enquadramento

O Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas (IFOP), conforme dispõe o n.º 2 do art. 1º do Regulamento (CEE) n.º 2080/93, de 20 de Julho, tem como objectivos:

- ◆ Contribuir para atingir de forma duradoura um equilíbrio entre os recursos e a sua exploração;
- ◆ Reforçar a competitividade das estruturas de exploração e o desenvolvimento de empresas economicamente viáveis no sector;
- ◆ Melhorar o abastecimento e a valorização dos produtos de pesca e da aquicultura.

Os critérios e condições das intervenções operacionais com finalidade estrutural no sector das pescas, da aquicultura e da transformação e comercialização dos seus produtos encontram-se estabelecidos no Regulamento (CE) n.º 3699/93, de 20 de Novembro, com as alterações efectuadas pelo Regulamento (CE) n.º 2719/95, de 20 de Novembro.

A comparticipação total do IFOP prevista inicialmente no âmbito do QCA II (com Iniciativas Comunitárias), para o período 1994-1999, era de cerca de 45 046 milhares de contos, a que corresponde uma despesa pública total de 61 339 milhares de contos.

A comparticipação do IFOP no QCA II representa 1,5% do total dos financiamentos com origem nos fundos comunitários.

No âmbito do QCA II (com Iniciativas Comunitárias) o IFOP financia 4 Intervenções Operacionais (IO).

Apresenta-se no quadro que se segue as IO financiadas por este fundo, bem como a distribuição do IFOP pelas mesmas.

#### Intervenções Operacionais financiadas pelo IFOP

(em milhares de contos)

Intervenções Operacionais	Programação 1994-1999	Estrutura Percentual
IO Pesca	35.720	79,4%
PEDRAA II	3.130	6,9%
POPRAM II	2.002	4,4%
IC Pesca	4.194	9,3%
<b>Total</b>	<b>45.046</b>	<b>100%</b>

Fonte: Relatório de Execução anual do QCA II – 1996

Todas estas IO são plurifundos, isto é, são financiadas por mais de um fundo comunitário, tendo porém o IFOP, no que respeita à IO Pesca e IC Pesca, um grande peso no âmbito dos fundos comunitários que as financiam (respectivamente, 82,7% e 73,0%).



O interlocutor do IFOP em Portugal quer a nível nacional quer junto da União Europeia é a DGPA, conforme dispõe a al. q) do n.º 3 do art. 6º do Decreto-Regulamentar n.º 12/97, de 2 de Maio.

No âmbito destas funções a DGPA funciona em estreita ligação com o IFADAP, pelo facto deste Instituto centralizar os fluxos financeiros do IFOP, sendo para este organismo que são transferidas as verbas IFOP provenientes da UE, via DGT.

A gestão técnica, administrativa e financeira compete a um gestor nomeado por Resolução do Conselho de Ministros (RCM).

Os gestores são apoiados no exercício das suas competências por **Unidades de Gestão**, sendo a composição das mesmas fixada por despacho conjunto dos membros do Governo com responsabilidade nos fundos estruturais envolvidos e dos membros do Governo responsáveis pelos respectivos sectores ou, no caso das IO a executar exclusivamente nas Regiões Autónomas, por deliberação do respectivo Governo Regional. A Unidade de Gestão é presidida pelo Gestor.

A gestão do PROPESCA, intervenção operacional de âmbito nacional maioritariamente apoiada pelo IFOP, é assegurada pela DGPA em ligação com o IFADAP e por uma unidade de gestão cujo estatuto foi aprovado por despacho do Ministro do Mar, nos termos do n.º 4 do art. 27 do Decreto-Lei n.º 208/98, de 14 de julho.

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 IFOP encontra-se definido no art. 41º do Decreto-Lei n.º 99/94, de 19 de Abril, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 208/98, de 24 de Julho.

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

- ◆ Alto nível – IGF;
- ◆ 2º nível – IFADAP e DGPA;
- ◆ 1º nível – Órgãos de gestão das IO.

Antes da nova redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 208/98 ao Decreto-Lei n.º 99/94, as entidades responsáveis pelo controlo de 2º nível eram o IFADAP e a DGPA, situação que conflituava com o princípio de segregação de funções, no que respeita ao PROPESCA e IC Pesca, por virtude de a DGPA e o IFADAP terem, na qualidade de gestores dessas duas intervenções operacionais, responsabilidades na execução do controlo de 1º nível.

Do universo constituído pelas quatro IO financiadas pelo IFOP, esta auditoria recaiu sobre o PROPESCA e a IC Pesca.

Caracterizam-se em seguida estas IO.



O PROPESCA corresponde ao subprograma Pescas do PO Modernização do Tecido Económico que se integra no Eixo II – Reforço dos Factores de Competitividade da Economia – do QCA II, programa este aprovado pela Decisão da Comissão C (94) 464/3, de 4 de Março.

No âmbito do subprograma Pescas, previa-se uma despesa pública de cerca de 57,3 milhões de contos, co-financiada através do IFOP, FEDER e FSE, sendo a contrapartida nacional suportada pelo OE, através do PIDDAC.

O IFOP correspondia a 82,7% do total dos fundos comunitários que co-financiam este sub-programa, prevendo-se uma despesa pública total co-financiada por este instrumento financeiro de cerca de 47,3 milhões de contos, a que correspondia uma participação de aproximadamente 35,7 milhões de contos.

Em termos de legislação nacional, o regime geral do PROPESCA foi definido pelo Decreto-Lei n.º 189/94, de 5 de Julho, tendo os diversos regimes de apoio subjacentes a esta IO, a que correspondem as acções deste programa, sido regulamentados por portarias do Ministro da tutela.

O Regulamento Interno da Unidade de Gestão do PROPESCA foi somente aprovado em 1999, decorridos mais de 4 anos após a criação da Unidade de Gestão.

A legislação relativa ao PROPESCA, em termos de prazos, era omissa relativamente a muitas das operações que constituem o processo de apreciação/decisão e de pagamentos.

Os prazos relativos a estas operações só foram estabelecidos através do “Regulamento Interno de Aplicação do PROPESCA”, aprovado em 1999, e de circulares em vigor desde Julho de 1998, compiladas em 1999, dando origem ao Manual de Procedimentos do IFOP, portanto tardiamente. O prazo global para a apreciação/decisão das candidaturas nunca foi estipulado.

Esta definição tardia de prazos, para além de não permitir conferir transparência e regras ao processo de gestão, potencia a desresponsabilização dos intervenientes, pode conduzir a atrasos na execução da intervenção operacional e dificulta a realização de um controlo efectivo no sistema de gestão.

Através da Decisão da Comissão C(94) 3938/7, de 27/12/94, foi aprovada (para o período de 28/10/94 a 31/12/99) a concessão de uma contribuição conjunta do FEDER, do FSE e do IFOP para a IC Pesca, que visava apoiar as comunidades piscatórias mais atingidas pelos efeitos das mudanças estruturais operadas no sector.

Aos apoios financeiramente suportados pelos três fundos já referidos – IFOP, FEDER e FSE –, acresce ainda a contrapartida nacional suportada pelo Orçamento de Estado, através de dotações inscritas no PIDDAC e no PIDDAL.

No quadro deste programa previa-se uma despesa pública de cerca de 8,3 milhões de contos, co-financiada através dos fundos comunitários referidos no parágrafo anterior.

O IFOP correspondia a 73% do total dos fundos comunitários que co-financiam esta IO, prevendo-se uma despesa pública total co-financiada por este fundo estrutural de cerca de 6,2 milhões de contos, a que correspondia uma participação de aproximadamente 4,2 milhões de contos.

Embora a IC Pesca tenha sido aprovada por Decisão da Comissão, de 27/12/94, só cerca de 6 meses depois foi nomeado o primeiro gestor (pela Resolução n.º 30/95, de 20/07/95, publicada no DR, II



Série, de 8/8/95), tendo no espaço de 8 meses sido nomeados 2 gestores, o último e actual pela Resolução n.º 23/96, de 28/3/96, publicada no DR, II Série, de 19/4/96.

Da mesma forma, a EAT foi criada somente 10 meses após a aprovação da IC pesca, pelo Despacho Conjunto do Ministro das Finanças, do Ministro do Planeamento e da Administração do Território, do Ministro da Segurança Social e do Ministro do Mar, de 29/9/95, publicado no DR, II Série, de 10/11/95.

Esta Intervenção Operacional foi regulamentada pela Portaria n.º 1487/95, de 29 de Dezembro, que aprovou o “Regulamento de Aplicação do Regime de Apoio às Medidas Previstas na IC Pesca”.

A Portaria n.º 1487/95 definiu os prazos mais importantes relativos às operações que constituem o processo de apreciação/decisão das candidaturas, sendo porém omissa, em termos de prazos, no que concerne a pagamentos.

A Medida “Acesso ao Financiamento” desta IO só foi regulamentada, em 23 de Dezembro de 1997, pelo Decreto-lei n.º 371/97.

A legislação que regulamenta a **IC Pesca** foi tardiamente publicada, pois, apesar desta intervenção operacional ter sido aprovada pela Comissão Europeia em 27/12/94, somente em 29/12/95, cerca de um ano depois, foi publicada a Portaria n.º 1487/95 que aprovou o “Regulamento de Aplicação do Regime de Apoio às Medidas Previstas na IC Pesca”; também só em 23/12/97, cerca de 3 anos após a aprovação da **IC Pesca** pela Comissão Europeia, é que foi aprovado o Decreto-Lei n.º 371/97, diploma que regulamentou a Medida “Acesso ao Financiamento”.

A tardia publicação da legislação relativa à **IC Pesca** foi um dos factores de atraso na implementação desta IO.

### 11.3.3.2 – Realização financeira

Na abordagem dos aspectos financeiros foram utilizados três indicadores: taxa de compromisso, taxa de realização e taxa de execução.

- ◆ A taxa de compromisso corresponde ao quociente entre o aprovado e o programado e, em termos de realização financeira, relaciona o montante da despesa prevista nos projectos aprovados com a despesa total definida na Decisão inicial do Programa (com reprogramações).
- ◆ A taxa de realização corresponde ao quociente entre o realizado e o programado, relacionando o montante de despesa já efectuada com a despesa total definida na Decisão inicial do Programa (com reprogramações).
- ◆ A taxa de execução obtém-se através do quociente entre o realizado e o aprovado e relaciona o montante de despesa já realizada com a despesa prevista nos projectos aprovados para o período já decorrido.

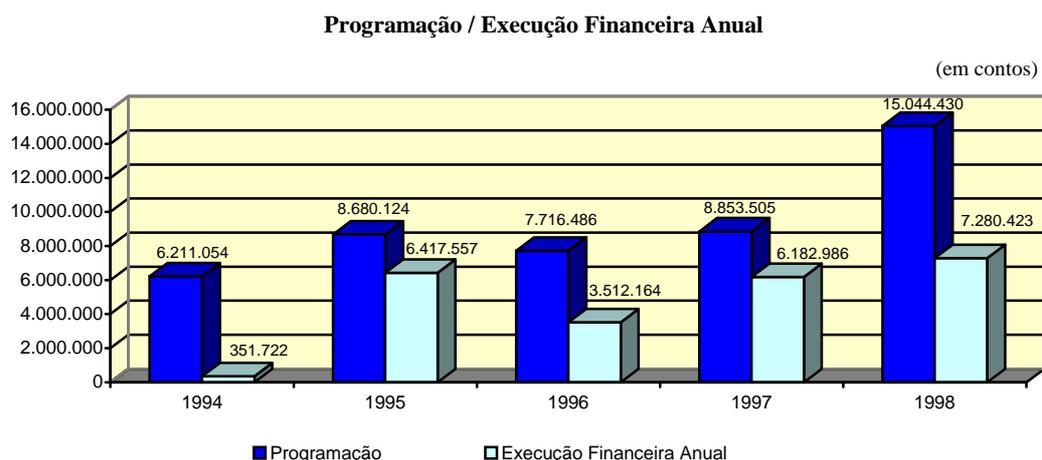
A informação financeira relativa ao ano de 1999, para as duas intervenções operacionais, no que respeita à programação e aprovações, reporta-se a 31 de Dezembro, enquanto que relativamente à execução financeira os últimos dados disponibilizados pela DGPA, à data da auditoria, são referenciados a Outubro e Novembro, respectivamente, para a IC PESCA e PROPESCA.



### 11.3.3.2.1 – PROPESCA

#### 11.3.3.2.1.1 – Execução financeira anual

O PROPESCA apresentou anualmente uma execução financeira bastante abaixo da programação prevista para cada um dos anos, conforme se verifica no gráfico que se segue.



Numa análise global, verifica-se que a taxa de realização variou ao longo dos anos entre um intervalo de 45,5% a 73,9%, com excepção do ano de 1994, ano de arranque desta IO, em que a taxa de realização foi de 5,7%.

A nível de Medidas, a execução financeira ficou sempre muito aquém do programado, com excepção do ano de 1995 em que a Medida 2 “Estruturas de Pesca” obteve uma taxa de realização face ao programado de 95,6%. Esta taxa deveu-se à boa execução das duas Acções dessa Medida com maior volume financeiro, “Ajustamento de Esforço de Pesca” e “Renovação e Modernização da Frota”, que apresentaram, respectivamente, uma execução de 104,7% e 101,9% face ao programado. A execução nas restantes Acções desta Medida foi de 50,3%, no “Desenvolvimento da Aquicultura”, e nula, na “Protecção das Zonas Marinhas”.

Esta Medida, nos restantes anos, 1994, 1996, 1997 e 1998, obteve, respectivamente, as taxas de realização de 7,6%, 52,0%, 69,3% e 45,8%.

Relativamente à Medida 3 “Transformação e Comercialização dos Produtos de Pesca e Equipamentos dos Portos de Pesca”, a execução financeira foi nula, em 1994, e muito baixa, em 1995 e 1996, ou seja, respectivamente, 30,8% e 31,7%, evoluindo positivamente em 1997 (71,3%) e em 1998 (52,4%).

No que respeita à Medida 6 “Assistência Técnica”, a taxa de realização financeira foi mais regular ao longo dos anos, variando entre 48,8% e 67,6%, de 1994 a 1997 e subindo em 1998 para 85,8%.

Esta incapacidade constante de anualmente executar o programado obrigou a diversas reprogramações, com vista a alterações do cronograma financeiro, com o conseqüente atraso da entrada das verbas IFOP em Portugal, bem como à transferência de verbas IFOP para outras IO com uma maior capacidade de execução financeira.



Assim, a execução prevista na última reprogramação para o ano de 1999, apesar de uma diminuição efectuada na dotação global do IFOP em 17 873 mil Euros, ultrapassa em 31 632 mil Euros (79%) a previsão para esse ano na Decisão inicial.

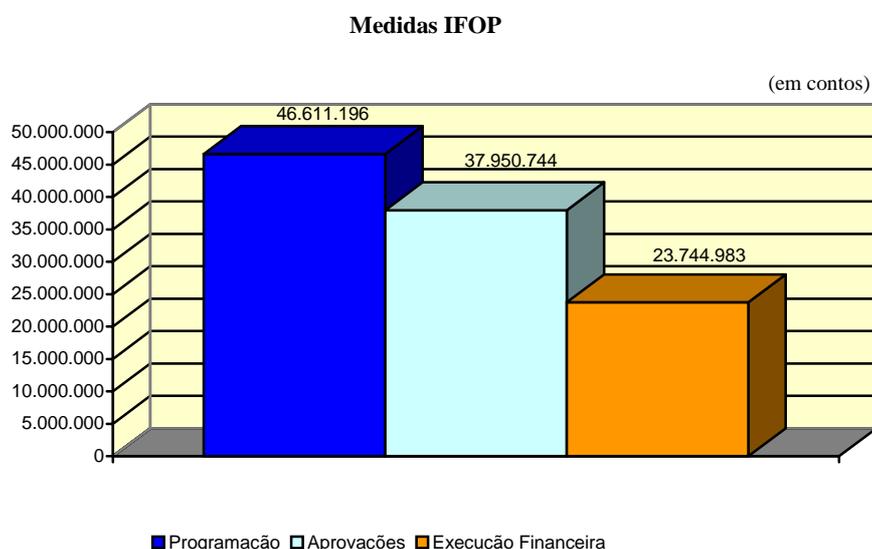
#### 11.3.3.2.1.2 – Aprovações/Execução financeira acumulada (31/12/98)

Em 31/12/98, a um ano do fecho de apresentação de candidaturas, tinham sido comprometidas, através da aprovação de 1 909 projectos, verbas no montante de 37 950 744 contos, o que correspondia a 81,4% do total programado para o PROPESCA até essa data.

A despesa executada era de 23 744 983 contos, a que correspondia, respectivamente, face aos valores até então comprometidos e ao total das verbas programadas para esta IO, uma taxa de execução de 62,6% e uma taxa de realização de 50,9%.

Estes indicadores eram preocupantes, atendendo a que o fecho para a apresentação de candidaturas era 1999 e que a data limite para apresentação de despesa à Comissão Europeia é 31/12/2001, correndo-se o risco, face a esta situação e à morosidade na execução dos projectos pelos beneficiários, do não aproveitamento integral por parte desta IO das verbas IFOP.

A situação financeira em termos de programação, aprovações e execução, encontra-se sintetizada no gráfico que se segue.



#### Medida “Estruturas de Pesca”

A Medida “Estruturas de Pesca”, que representava cerca de 69,1% das verbas IFOP programadas para esta IO, apresentava uma taxa de compromisso de 77,2%, fruto da aprovação de 1 763 projectos, sendo a despesa executada de 17 110 033 contos, a que correspondiam, respectivamente, face aos valores até então comprometidos e ao total das verbas programadas para esta Medida, uma taxa de execução de 68,8% e uma taxa de realização de 53,1%.



No que respeita às acções desta medida, somente as Acções “Renovação e Modernização da Frota” e “Protecção das Zonas Marinhas”, respectivamente com 662 e 1 projectos aprovados, se encontravam próximas do compromisso integral das verbas programadas para as mesmas, apresentando, respectivamente, uma taxa de compromisso de 94,8% e 94,6%.

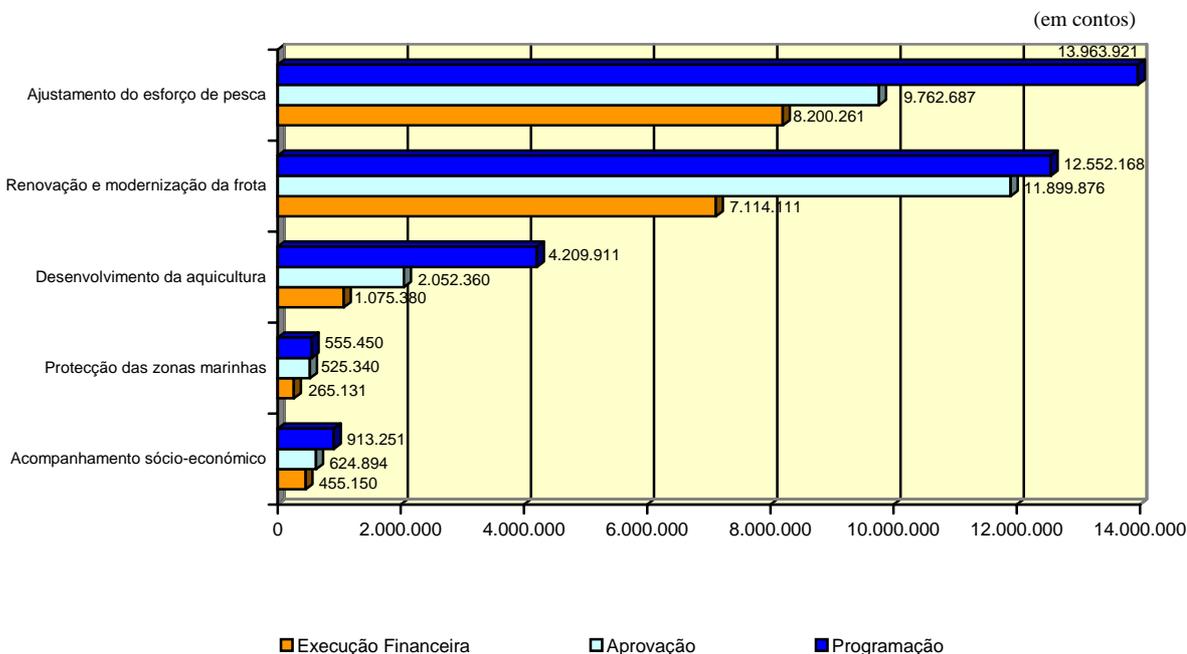
As restantes Acções apresentavam taxas de compromisso substancialmente mais baixas, destacando-se a Acção “Desenvolvimento da Aquicultura”, com uma taxa de 48,8% e 29 projectos aprovados, enquanto que as Acções “Ajustamento de Esforço de Pesca” e “Acompanhamento Sócio-Económico” tinham, respectivamente, taxas de 69,9% e 68,4%, obtidas através da aprovação, respectivamente, de 609 e 448 projectos.

Em termos de execução financeira face aos valores comprometidos, as acções com melhor taxa de execução eram “Ajustamento de Esforço de Pesca” (84,0%) e “Acompanhamento Sócio-Económico” (72,8%), apresentando as Acções “Renovação e Modernização da Frota”, “Protecção das Zonas Marinhas” e “Desenvolvimento da Aquicultura” taxas de 59,7%, 50,5% e 52,4%, respectivamente.

No que respeita à execução financeira face ao programado, os indicadores relativos a cada uma das acções encontravam-se próximos da taxa global desta medida (53,1%), com excepção da Acção “Desenvolvimento da Aquicultura” que apresentava uma taxa de realização de 25,5%.

No gráfico que se segue apresenta-se a situação financeira em termos de compromissos e execução das verbas programadas para as acções da Medida “Estruturas das Pescas”.

Acções da Medida “Estruturas de Pesca”





*Medida “Transformação e Comercialização dos Produtos de Pesca e Equipamentos de Portos de Pesca”*

Para a Medida “Transformação e Comercialização dos Produtos de Pesca e Equipamentos dos Portos de Pesca” previa-se uma despesa pública de cerca de 14 047 021 contos, o que representava cerca de 30,1% da despesa pública co-financiada pelo IFOP e prevista no âmbito desta intervenção operacional.

Em 31/12/1998 tinham sido comprometidas verbas no montante de 12 786 028 contos, através da aprovação de 146 projectos, a que correspondia uma taxa de compromisso de 91,0%.

Embora este nível de compromissos fosse aparentemente satisfatório, verificou-se que a execução financeira face às verbas comprometidas e às programadas é baixa, consubstanciando-se, respectivamente, numa taxa de execução de 50,2% e de realização de 45,7%.

Nesta Medida assumem relevo as Acções "Transformação e Comercialização dos Produtos de Pesca" e "Equipamentos de Portos de Pesca" que representam, cada uma delas, respectivamente, 54,8% e 37,9% e, no seu conjunto, 92,7% do total das verbas programadas para esta Medida.

Assim, no âmbito da Acção “Transformação e Comercialização dos Produtos de Pesca” foram aprovados 66 projectos, o que equivale a compromissos no valor de 7 940 403 contos, encontrando-se esta Acção em "*overbooking*", com uma taxa de compromissos de 103,2%, e com uma execução financeira face aos valores comprometidos e programados extremamente baixa, ou seja, uma taxa de execução de 39,7% e uma taxa de realização de 40,9%.

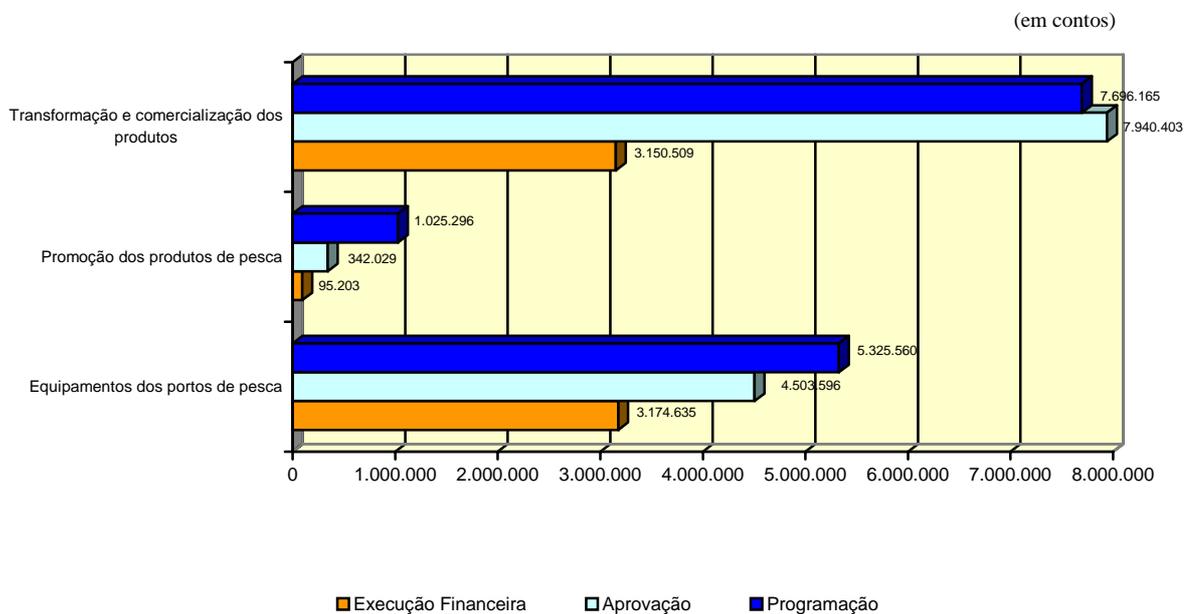
Relativamente à Acção "Equipamentos dos Portos de Pesca", tinham sido comprometidas verbas no montante de 4 503 596 contos, no âmbito da aprovação de 75 projectos, a que correspondia uma taxa de compromissos de 84,6%, apresentando esta Acção uma execução financeira, face aos valores comprometidos e programados, com taxas de execução e realização de 59,6% e 70,5%, respectivamente.

Por último, no âmbito da Acção "Promoção dos Produtos de Pesca", acção com o menor peso em termos financeiros nesta Medida (7,3%), foram aprovados 5 projectos, o que corresponde a um compromisso de verbas no montante de 342 029 contos (33,4%). Em termos de execução financeira face aos valores comprometidos e programados, esta Acção apresentava taxas de execução e realização bastante baixas, respectivamente, de 27,8% e 9,3%. Na origem do baixo nível de compromissos e execução financeira desta acção esteve o facto de os projectos terem sido na sua maioria aprovados tardiamente, 5 em 1998 e 1 em 1997, não tendo sido aprovados quaisquer projectos de 1994 a 1996.

A figura que se segue ilustra a situação financeira em termos de compromissos e de execução das verbas programadas para as Acções da Medida "Transformação e Comercialização dos Produtos de Pesca e Equipamentos dos Portos de Pesca".



**Acções da Medida "Transformação e comercialização dos produtos da pesca e equipamentos dos portos de pesca"**



### Assistência Técnica

A despesa executada no âmbito da Medida "Assistência Técnica" era de 214 603 contos, a que correspondia, respectivamente, face aos valores até então comprometidos e ao total de verbas programadas para esta Medida, uma taxa de execução de 71,6% e uma taxa de realização de 58,1%. Em termos de compromissos, esta Medida apresentava uma taxa de 81,1%.

### Observações

A fraca execução financeira que se verificou nas Medidas IFOP desta IO teve essencialmente origem na grande morosidade na apreciação das candidaturas e no conseqüente tardio compromisso de verbas.

A título exemplificativo, observe-se que o tempo médio de decisão das candidaturas aprovadas foi de cerca de 15 meses nas Acções "Equipamentos dos Portos de Pesca", "Desenvolvimento da Aquicultura" e "Promoção dos Produtos de Pesca", de cerca de 20 meses na Acção "Transformação e Comercialização dos Produtos de Pesca" e de 1 ano na Acção "Renovação e Modernização da Frota de Pesca". O tempo despendido na apreciação/decisão das candidaturas analisa-se no ponto "11.3.3.3 – Eficácia das Candidaturas".

Como é evidente, esta dilatação entre a apresentação das candidaturas e a aprovação das mesmas teve reflexos muito negativos na execução financeira desta IO, especialmente, no que respeita às acções referidas no parágrafo anterior cujos projectos pela sua natureza têm alguma morosidade na sua execução, o que aconselhava, face a este facto, uma maior celeridade na análise dos projectos.

Relativamente a estas Acções, tendo em linha de conta que em duas delas, "Ajustamento de Esforço de Pesca" e "Acompanhamento Sócio Económico", os projectos subjacentes são de execução rápida, em virtude da sua natureza (essencialmente abates de embarcações e apoio a pescadores,



respectivamente), a existência de alguma morosidade na apreciação das candidaturas não tem a mesma gravidade.

O atraso no compromisso de verbas e, conseqüentemente, a baixa execução financeira nesta IO, esteve na origem das duas reprogramações, ocorridas em 1999, no âmbito das quais foi diminuída a dotação global IFOP em 17 873 mil Euros (9,8% da dotação inicial), o que equivale em escudos, tendo como referência a taxa cambial actual do Euro, a cerca de 3 583 215 contos e representa uma diminuição da despesa pública total em 4 965 143 contos.

Apesar desta diminuição da dotação do PROPESCA, face ao nível de execução financeira apresentado em Novembro de 1999, a perda de verbas IFOP é uma possibilidade, tendo em atenção a morosidade na realização dos projectos e as datas limites para apresentação de despesa dos promotores ao IFADAP e do Estado português à Comissão Europeia, respectivamente, 30/06/2001 e 31/12/2001.

Em 31 de Dezembro de 1999, após a última aprovação de projectos, o total de verbas comprometidas era de 45 472 377 contos, no âmbito da aprovação de 3 027 projectos, encontrando-se esta IO em "*overbooking*", com uma taxa de compromisso de 109,2%.

Em Novembro de 1999 faltava executar 12 289 854 contos, o que correspondia a 29,5% do total da despesa pública programada para o PROPESCA.

Esta situação é especialmente preocupante nas acções com carácter de investimento produtivo e em que os beneficiários são essencialmente entidades privadas.

Considera-se, porém, que a estratégia seguida de aprovação em "*overbooking*", principalmente no que respeita às acções "Renovação e Modernização da Frota" (12,7%), "Desenvolvimento da Aquicultura" (11,0%) e "Transformação e Comercialização dos Produtos de Pesca" (19,3%), nas quais os problemas a nível de execução financeira poderão vir a ser mais acutilantes, diminui os riscos da não execução integral das verbas IFOP.

Após a última aprovação de projectos nesta IO, ocorrida em 31/12/1999, encontravam-se 474 projectos em apreciação, o que correspondia, em termos de investimento, a 44 254 578 contos.

As aprovações efectuados em "*overbooking*" e o número de projectos que se encontravam em fase de análise em 31/12/1999, data limite para a aprovação de projectos, é demonstrativo da procura por parte dos potenciais beneficiários de financiamento com origem no PROPESCA.

Este facto permite reforçar a ideia de que, se não tivesse existido morosidade na apreciação das candidaturas e o conseqüente tardio compromisso de verbas, não teria sido necessário diminuir as verbas IFOP afectas ao PROPESCA em 17 873 mil Euros.

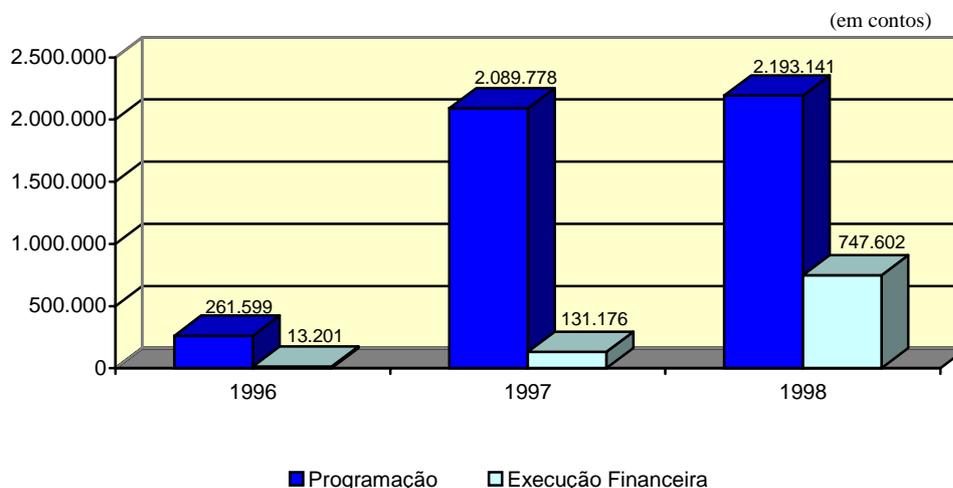
### **11.3.3.2.2 – IC Pesca**

#### **11.3.3.2.2.1 – Execução financeira anual**

O gráfico que seguidamente se apresenta retrata o modo como evoluiu a despesa pública ao longo dos anos, com as respectivas actualizações em matéria de programações de despesa.



### Programação / Execução Financeira Anual



Numa rápida leitura, observa-se a enorme disparidade, em todos os anos, entre os valores programados e os montantes executados, unicamente justificável em 1996 por ser o ano de arranque da Iniciativa.

No âmbito da Medida "Reestruturação Sectorial", em 1996, apenas se registaram aprovações de 6 projectos, não se tendo verificado qualquer execução nesta Medida. Em 1997 (ano em que teve início) e 1998, os montantes de despesa pública executada face à despesa pública prevista, respectivamente, de 114 155 e 711 095 milhares de escudos, corresponderam a taxas de realização de 6,4% e 38,5%, respectivamente, para um conjunto de 154 projectos aprovados em 1997 e 289 em 1998. A explicação para esta diminuta taxa em 1997 ficou a dever-se ao facto das aprovações se terem realizado só no final do ano de 1996.

A Medida "Acesso ao Financiamento" só foi regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 371/97, de 23 de Dezembro, não se tendo registado neste ano alguma aprovação de projectos. Situação idêntica veio a verificar-se em 1998, ano em que, após a publicação deste diploma, houve necessidade de elaborar as circulares internas do IFADAP, para divulgação junto das Instituições de Crédito das normas específicas do financiamento, o que veio a retardar ainda mais a data de abertura desta Medida.

No 2º semestre de 1998 começou a perspectivar-se a reafecção dos montantes destinados a esta Medida à Medida 1 "Reestruturação Sectorial", que na referida data já registava um número significativo de candidaturas a aguardar decisão as quais, segundo se previa, podiam vir a absorver a totalidade das verbas IFOP que lhes estavam destinadas.

Esta previsão veio a confirmar-se, pelo que, face à tardia regulamentação do "Acesso ao Financiamento" e à não aderência dos promotores a esta Medida, se procedeu, em 1999, à reafecção referida no parágrafo anterior.

As despesas realizadas e contabilizadas no âmbito da Medida "Assistência Técnica" totalizaram, nos anos de 1996, 1997 e 1998, respectivamente, 13 201, 17 021 e 36 567 milhares de escudos, o que equivale a taxas de realização de 62,6%, 25,6% e 47,7% relativamente aos valores programados.



### 11.3.3.2.2.2 – Aprovações/Execução financeira acumulada (31/12/98)

Até 31/12/98 tinham sido comprometidas, através das aprovações de 453 candidaturas, verbas no montante de 2 395 728 milhares de escudos, o que correspondia a 38,5% do total programado para as respectivas Medidas da IC Pesca.

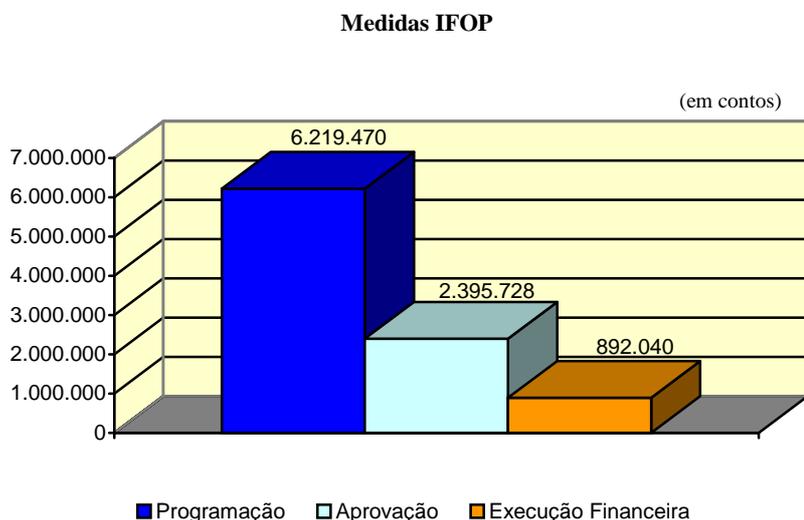
A despesa pública executada no período em referência foi de 892 040 milhares de escudos, a que correspondiam, respectivamente, face aos valores até então comprometidos e ao total das verbas programadas para a IC, uma taxa de execução de 37,2 % e uma taxa de realização de 14,3%.

As baixas taxas anteriormente apresentadas, em finais de 1998, tiveram na sua origem, entre vários factores, o início tardio da Iniciativa, a ausência de aprovações de projectos no âmbito da frota (até finais de Abril de 1997) e a grande morosidade na apreciação das candidaturas.

As percentagens anteriormente referidas eram à data tão ou mais preocupantes do que as verificadas no PROPESCA, visto faltar apenas um ano para o termo do prazo de apresentação e aprovação de candidaturas e comprometimento das verbas disponíveis.

Refira-se, a este propósito, que o próprio representante da Comissão Europeia (DGXIV), com assento nas reuniões do Comité de Acompanhamento da Iniciativa, por diversas vezes e ao longo do tempo, questionou os atrasos na execução, manifestando de igual modo preocupação por esse facto e considerando, inclusivé, difícil que as verbas pudessem vir a ser totalmente absorvidas.

A situação financeira em termos de programação, aprovações e execução encontra-se sintetizada no gráfico que se segue.



### Medida 1 – Reestruturação Sectorial

Esta Medida, que representava cerca de 83,9% das verbas IFOP programadas para esta Iniciativa até 1998, registou uma taxa de execução de 35,8% e um comprometimento de verbas, face ao total programado, na ordem dos 44%.



Do conjunto das 6 Acções que compõem esta Medida, duas não tiveram qualquer execução ("Promoção dos Produtos da Pesca" e "Modernização de Equipamentos de Portos de Pesca") e as restantes ("Modernização da Frota de Pesca", "Desenvolvimento da Aquicultura", "Transformação e Comercialização de Produtos de Pescas e Aquicultura" e "Diagnósticos e Auditorias") apresentaram taxas, respectivamente, de 40,1%, 14,7%, 47,2% e 31,3%.

### **Medida 5 – Assistência Técnica**

Esta Medida, no conjunto das financiadas pelo IFOP, foi a que, em 31/12/98, apresentou uma taxa de realização financeira mais elevada (40,7%) e a única que desde o início teve execução, registando em termos acumulados uma taxa de 72,5%.

### **Observações**

Impõe-se referir, desde já, que, em termos de compromissos, houve uma efectiva recuperação durante o ano de 1999.

Assim, em 31 de Dezembro de 1999, após a última aprovação de projectos, o montante de verbas comprometidas era de 9 533 535 milhares de escudos, num total de 1 408 projectos, encontrando-se a IO em "*overbooking*", com uma taxa de compromisso de 123,3%, fundamentalmente devido ao elevado número de aprovações registado, no ano de 1999 (955), na Medida 1-"Reestruturação Sectorial".

Quanto à execução e realização financeiras da IC Pesca até Outubro de 1999, verifica-se que apresentavam taxas, respectivamente, de 18,9% e 20,2% que, sendo extremamente baixas, permitem perspectivar, desde logo, a enorme dificuldade em se atingirem níveis de execução de tal forma elevados até 31/12/2001 que se consiga absorver a totalidade das verbas disponíveis.

A diminuição da taxa de execução financeira registada em Outubro de 1999, relativamente à obtida em 31/12/98, é explicada pelo enorme volume de aprovações ocorridas no ano de 1999 (955), especialmente de Outubro a Dezembro (572), que evidenciam, tal como no PROPESCA, uma elevada procura na IC Pesca por parte dos promotores na Medida "Reestruturação Sectorial".

Convém referir que, só no ano de 1999, foram aprovadas mais do dobro de candidaturas (955) do que no período de 1996 a 1998 (452).

Assinale-se ainda que da totalidade dos compromissos assumidos, 9 533 535 milhares de escudos, somente poderão ser financiados projectos no montante de 7 728 378 milhares de escudos.

### **11.3.3.3 – Eficácia das candidaturas**

Considerando-se que um dos principais indicadores de eficiência do Sistema de Gestão é o tempo despendido na apreciação/decisão dos projectos, analisou-se este parâmetro relativamente às candidaturas aprovadas no PROPESCA e na IC Pesca.

Para o efeito utilizaram-se dados recolhidos no SIGEP e relativos às candidaturas aprovadas até Outubro de 1999, no âmbito do PROPESCA (2 155 projectos) e da IC Pesca (835 projectos), e outros obtidos no âmbito da análise efectuada aos "dossiers" dos projectos que constituíram a amostra seleccionada para esta auditoria.



Pela análise dos elementos recolhidos no SIGEP e relativos às datas de entrada e aprovação das candidaturas, verificou-se a existência de uma grande morosidade na apreciação das mesmas quer no PROPESCA quer na IC Pesca. Nos quadros que se seguem apresentam-se, respectivamente, o tempo médio de decisão das candidaturas aprovadas por acção, no âmbito do PROPESCA e IC Pesca.

**Tempo médio de decisão das candidaturas aprovadas por Acção – PROPESCA**

Acções	N.º de projectos aprovados	Tempo médio de decisão das candidaturas aprovadas (dias)
1.1- Ajustamento do esforço de pesca	627	178
1.2- Renovação e modernização da frota	692	360
1.3- Desenvolvimento da Aquicultura	34	459
1.4- Protecção das zonas marinhas	1	125
1.5- Acompanhamento sócio-económico	649	113
3.1- Transformação e comercialização dos produtos de pesca	70	618
3.2- Promoção dos produtos de pesca	6	476
3.3- Equipamentos dos portos de pesca	76	442
<b>Total</b>	<b>2155</b>	

Fonte: SIGEP

Como se verifica pela leitura do quadro anterior, o tempo médio de decisão para as candidaturas aprovadas no âmbito do PROPESCA, com excepção do relativo às Acções "Ajustamento do Esforço de Pesca" (178 dias), "Acompanhamento Sócio-Económico" (113 dias) e "Protecção das zonas marinhas"(125 dias), varia entre cerca de um ano – "Renovação e Modernização da Frota" (360 dias) e cerca de 20 meses – "Transformação e Comercialização dos Produtos de Pesca" (618 dias).

Relativamente às Acções "Equipamentos dos Portos de Pesca" (442 dias), "Desenvolvimento da Aquicultura" (459 dias) e "Promoção dos Produtos de Pesca" (476 dias), o tempo médio foi de cerca de 15 meses.



**Tempo médio de decisão das candidaturas aprovados por Acção – IC PESCA**

Acções	N.º de projectos aprovados	Tempo médio de decisão das candidaturas aprovadas (dias)
1.1- Modernização Frota de Pesca	476	247
1.2- Desenvolvimento da Aquicultura	295	441
1.3- Transf. e Com. Produtos de Pesca e Aquicultura	20	537
1.4- Promoção de Produtos da Pesca	1	444
1.5- Modernização Equipamentos Portos de Pesca	36	197
1.6- Diagnósticos e Auditorias	3	208
5.1- Assistência Técnica	4	-
<b>Total</b>	<b>835</b>	<b>-</b>

Fonte: SIGEP

Pela leitura do quadro anterior, no que respeita à IC Pesca, verifica-se que o tempo médio de decisão mais baixo, até Outubro de 1999, se registou nos projectos englobados na acção 1.5-"Modernização de Equipamentos de Portos de Pesca", com cerca de seis meses (197 dias), e o mais elevado nos projectos da acção 1.3-"Transformação e Comercialização dos Produtos de Pesca e Aquicultura", com cerca de 1 ano e cinco meses.

No âmbito da análise efectuada aos projectos que compõem a amostra seleccionada, observou-se o tempo utilizado nas principais operações que constituem o processo de apreciação/decisão das candidaturas, designadamente, no parecer técnico-administrativo, no parecer económico-financeiro, na aprovação em Unidade de Gestão e na homologação.

Pela análise efectuada verificou-se que a operação mais demorada, quer no PROPESCA quer na IC Pesca, é de forma destacada a emissão do parecer técnico-administrativo, da competência da DGPA, seguida de forma distanciada pela emissão do parecer económico-financeiro, da competência do IFADAP, operações estas, em termos técnicos, de maior complexidade que as restantes.

A análise efectuada quer ao PROPESCA quer à IC Pesca aponta no sentido de ser o tempo despendido pela DGPA, na emissão do parecer técnico-administrativo, o principal factor para a enorme morosidade constatada na apreciação/decisão das candidaturas.

O tempo despendido pela DGPA na apreciação das candidaturas tem ainda reflexos negativos, em termos de morosidade, na emissão do parecer económico-financeiro pelo IFADAP, tendo em atenção que alguns elementos essenciais para a apreciação a efectuar por este Instituto, designadamente peças contabilísticas, já se encontram desactualizados quando se inicia a análise económico-financeira, o que obriga a novos pedidos de elementos.

A enorme morosidade na análise das candidaturas no PROPESCA e IC Pesca teve como consequências:

- ◆ Um baixo nível de compromissos e, conseqüentemente, uma baixa execução financeira, o que originou, no caso do PROPESCA, duas reprogramações no âmbito das quais foi diminuída a



dotação global IFOP em 17 873 mil Euros (9,8% da dotação inicial), o que equivale em escudos, tendo como referência a taxa cambial actual do Euro, a cerca de 3 583 215 contos;

- ◆ Risco da não utilização integral das verbas IFOP, tendo em atenção a demora na execução de alguns projectos, encontrando-se o PROPESCA e IC Pesca, para o aproveitamento integral destas verbas, dependente de uma aceleração por parte dos promotores na conclusão dos projectos;
- ◆ Retardamento da entrada das verbas IFOP em Portugal;
- ◆ Atraso nos investimentos a efectuar pelos promotores, com o decorrente atraso na modernização da indústria e da frota e com consequências directas para os agentes económicos envolvidos nos projectos e para a economia portuguesa.
- ◆ Risco de dificuldades para Portugal em negociações futuras com a União Europeia, relativas a financiamentos através do IFOP, tendo em atenção o atraso no compromisso de verbas e o nível de execução financeira.

### 11.3.3.4 – Pagamentos

#### 11.3.3.4.1 – Comissões cobradas pelo IFADAP

O IFADAP tem vindo a cobrar comissões e taxas remuneratórias, a título de contrapartida pelos serviços prestados no exercício das funções de apreciação de projectos de investimento, de contratação e fiscalização e de organização técnica e processual. As referidas comissões e taxas remuneratórias são suportadas, respectivamente, por verbas consignadas no Cap. 50º do OE (PIDDAC) à realização dos programas e pelos beneficiários.

Relativamente ao suporte legal foram identificados os diplomas seguintes:

- ◆ Despacho conjunto n.º 72/2000 do Ministro das Finanças e do Ministro da Agricultura e Desenvolvimento Rural e das Pescas, de 21/01/2000;
- ◆ Despacho Conjunto do SEO e do MADRP, de 17/9/98;
- ◆ Despacho Conjunto do MF e do MADRP, de 14/6/96;
- ◆ Despacho Conjunto A-57/95 – XII do MF e do MM, de 27/7/95;
- ◆ Despacho Conjunto do MF e do MAPA, de 7/1/87;
- ◆ Despacho Conjunto do SET e do SEDA, de 25/10/86;

Face ao disposto do art. 21º do Regulamento (CEE) n.º 4253/88, com a redacção dada pelo Regulamento (CEE) n.º 2082/93 do Conselho, de 20 de Julho, questionou-se o IFADAP acerca da posição da Comissão Europeia e do ponto da situação das negociações entre o Governo português e aquele órgão comunitário, nesta matéria.

Acerca deste assunto o IFADAP prestou os esclarecimentos que a seguir se transcrevem:



- ◆ *"A Comissão e as autoridades portuguesas concordam que o procedimento de cobrança da comissão referente aos contratos celebrados entre Agosto de 1993 e 31 de Dezembro de 1994, no âmbito do II Quadro Comunitário de Apoio não foram considerados de acordo com os Regulamentos Comunitários, em virtude de o modelo de cobrança implicar uma retenção da ajuda comunitária;*
- ◆ *O processo de devolução das cobranças efectuadas no contexto descrito no parágrafo anterior foi transmitido à CE através da carta 136 de 12/01/00;*
- ◆ *Pela carta 267 de 19/01/00 foi comunicado à CE a listagem dos beneficiários abrangidos por esta situação;*
- ◆ *A partir de 1995 o modelo de cobrança foi alterado passando as ajudas a ser integralmente entregues aos beneficiários ultrapassando, assim, as questões inicialmente colocadas;*
- ◆ *No período de vigência do QCA III as autoridades portuguesas comprometeram-se a garantir o cumprimento integral do disposto no último parágrafo do n.º 1 do art. 32º do Reg. 1260/99."*

Relativamente à alteração do sistema de cobrança referido pelo IFADAP trata-se, em nosso entender, de modificações meramente formais, subsistindo o problema de fundo de fazer repercutir sobre o beneficiário uma taxa remuneratória.

Assim, no sistema anterior, o IFADAP retinha o valor da comissão, abatendo-a ao subsídio a pagar ao beneficiário. Actualmente, o beneficiário, antes da assinatura do contrato, assina uma autorização de débito, no valor da taxa, a favor do IFADAP que é executada no mesmo dia em que este Instituto efectua o primeiro pagamento.

Relativamente à base legal da referida cobrança, importa aferir da natureza jurídica do referido encargo.

Tratando-se de uma receita pública arrecadada como retribuição de um serviço prestado, esta comissão assume a natureza de taxa a qual, para ter valor jurídico-normativo, deveria ter sido criada por um qualquer dos actos previstos no art. 112º da CRP.

Assim, tem de concluir-se pela ilegalidade dos Despachos Conjuntos que a determinam.

No que concerne ao enquadramento comunitário, o Regulamento (CEE) 2082/93 do Conselho, de 20/07, estatui, no § 3 do n.º 2 do art. 21º, que *"Os pagamentos devem ser feitos aos beneficiários finais, sem qualquer dedução ou retenção que possa reduzir o montante da ajuda financeira a que têm direito,..."*.

Este entendimento é reforçado pelo Reg. (CE) 1260/99 do Conselho, de 21 de Junho, conforme disposto no § 4 do n.º 1 do art. 32º no qual se estatui *"... Não se aplicará nenhuma dedução, retenção ou encargo posterior específico que possa reduzir esses montantes."*

Nos termos do art. 249º do TCE, na redacção do Tratado de Amesterdão, *"O regulamento tem carácter geral. É obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados-Membros..."*

Face ao exposto, conclui-se pela ilegalidade da referida taxa remuneratória no quadro do direito nacional e pelo enquadramento duvidoso no direito comunitário derivado a que se fez referência.

Relativamente às comissões suportadas pelas verbas consignadas anualmente no PIDDAC à realização dos respectivos programas, trata-se de uma forma indirecta de financiar o seu orçamento de funcionamento através do PIDDAC.



Com referência à ilegalidade dos Despachos Conjuntos, as alegações produzidas pelo IFADAP (Ofício 23.100/047/00) referem o que, em síntese, se transcreve:

*"... A taxa remuneratória cobrada pelo IFADAP é um preço privado.*

*Não só porque assenta numa livre e voluntária autorização de débito por parte do beneficiário, mas principalmente porque se refere a uma área de serviços em que o IFADAP não actua investido de prerrogativas de autoridade (v., por exemplo, a organização dos pedidos de pagamento), sendo também o contrato de prestação de serviços um contrato de direito privado nos termos do disposto no n.º 2 do art. 3º do Estatuto do IFADAP, publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 414/93 de 23 de Dezembro.*

*Assim, no plano de direito interno, considera-se que não existe qualquer ilegalidade de forma ou substância na sua cobrança...."*

Apesar das esforçadas e meritorias alegações do IFADAP, não pode concluir-se que estamos em presença de um preço privado e não de uma taxa.

Na verdade, a doutrina financeira portuguesa mais relevante<sup>1</sup> distingue claramente uma taxa de um preço com base nas seguintes considerações:

- ◆ As taxas correspondem a bens ou serviços que são por essência da titularidade do Estado, de acordo com a concepção política dominante numa sociedade, em que os custos são irrelevantes ou pouco relevantes na fixação do seu montante, enquanto o preço corresponde a bens ou serviços que são objecto de oferta e de procura e por estas influenciados no seu quantitativo;
- ◆ A taxa é um tributo autoritário que visa satisfazer, embora individualmente, necessidades públicas, enquanto o preço é de carácter essencialmente voluntário e visa satisfazer necessidades privadas, quer individualmente (preço privado) quer colectivamente (preço público).

Ora, as comissões em causa foram impostas por Despachos Conjuntos dos membros do Governo competentes e não assentam numa livre e voluntária autorização de débito por parte do beneficiário, mas sim no preenchimento de uma condição "*sine qua non*", uma vez que ao beneficiário só é permitido assinar o contrato se anteriormente tiver assinado a autorização de débito a favor do IFADAP. Assim, ainda que se entenda que o IFADAP não actue investido de prerrogativas de autoridade ao cobrá-las, não é menos certo que foram fixadas por actos de autoridade (Despachos Conjuntos).

Por outro lado, as comissões visam financiar o orçamento de funcionamento do IFADAP, constituindo assim, as devidas pelos beneficiários de subsídios, um meio de satisfazer, individualmente, as necessidades públicas que lhe estão cometidas.

Acresce que os quantitativos de tais comissões são fixados segundo o investimento previsto, não tendo em atenção o custo dos serviços prestados ou o valor resultante da oferta e da procura.

---

<sup>1</sup> Cf. Prof. Sousa Franco, "Finanças Públicas e Direito Financeiro", Vol. II, Almedina, 1997, pág. 68, e ainda o Prof. Alberto Xavier, "Manual de Direito Fiscal", Vol. I, Lisboa, 1981, págs. 42 e segs. V. também Maria Margarida Mesquita Palha, Sobre o Conceito Jurídico de Taxa, in: Estudos – Lisboa: DGCI, Vol. II, 1983, págs. 576 a 592.



Assumindo, assim, a natureza de taxas, as referidas comissões deveriam ter sido criadas por qualquer dos actos previstos no art. 112º da CRP, pelo que se mantém a referida conclusão no sentido da ilegalidade dos Despachos Conjuntos que as determinaram.

O IFADAP considerou ainda, nas suas alegações, que "... *Relativamente ao enquadramento comunitário, o relatório de auditoria começa por citar o § 3 do n.º 2 do art. 21º do Regulamento (CEE) 2082/93.*

*Tal como o IFADAP sempre defendeu, o modelo de taxa remuneratória seguido a partir de 1995 em nada prejudica o disposto no citado preceito: o cálculo sobre o montante do investimento possibilita o pagamento integral das ajudas, e, conseqüentemente, a cobrança da taxa não traduz qualquer retenção ou dedução das mesmas...."*

Pelo que já se referiu, estas considerações em nada alteram também a supra indicada conclusão de que o enquadramento dos Despachos Conjuntos que fixaram as taxas remuneratórias no direito comunitário derivado a que se fez referência é de índole duvidosa.

#### 11.3.3.4.2 – Eficácia da decisão dos pagamentos

Considerando-se que o grau de celeridade dos pagamentos aos beneficiários numa intervenção operacional é elemento decisivo para uma boa execução física e financeira, analisou-se ainda este parâmetro relativamente aos pagamentos efectuados aos beneficiários no âmbito do PROPESCA e da IC Pesca.

Para o efeito, com o objectivo de se verificar a eficácia da decisão dos pagamentos, compararam-se as datas de entrada dos pedidos de pagamento dos beneficiários com a data efectiva de pagamento por parte do IFADAP, nos processos que constituíram a amostra.

Assim, tendo em conta os prazos definidos no "Manual de Procedimentos IFOP", considerando como tempo padrão cerca de 45 dias de calendário, verificou-se:

- ◆ Relativamente ao **PROPESCA**, o tempo padrão (45 dias) foi ultrapassado em 23 pagamentos (38,9%) dos 59 objecto de análise.

Os pagamentos mais céleres verificaram-se nas acções "Ajustamento de Esforço de Pesca" e "Acompanhamento Sócio-Económico". A média encontrada no âmbito dos projectos objecto de análise nestas duas Acções foi, respectivamente, de 13 e 14 dias. Este facto explica-se pela natureza destes projectos, essencialmente abates de embarcações e apoio a pescadores, o que simplifica neste caso o processo de análise dos pedidos de pagamento.

- ◆ No que respeita à **IC Pesca**, o prazo anteriormente referido, num universo de 22 pagamentos, foi excedido em 7 (32%). Contudo, os desvios em relação ao padrão considerado, na maioria dos casos, não são significativos, verificando-se mesmo, em 55% dos pagamentos, prazos inferiores ao tempo padrão.
- ◆ Tanto no **PROPESCA** como na **IC Pesca**, a ultrapassagem do tempo padrão foi devida, de uma forma geral, à falta nos pedidos de pagamento de elementos essenciais para a realização dos mesmos, designadamente, a título de exemplo, documentos comprovativos da situação do beneficiário perante o fisco e a segurança social e garantias bancárias (nos casos em que são condição de pagamento).