



Tribunal de Contas



CAPÍTULO IV

Investimentos do Plano





Tribunal de Contas

IV – INVESTIMENTOS DO PLANO

4.1 – Considerações gerais

A análise da execução global do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), em especial da sua parcela anual, visou dar cumprimento ao disposto no art. 41º, n.º 1, al. e), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

O PIDDAC, traduzido no OE pelo Mapa XI, nos termos do n.º 4 do art. 12º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro – LEOE¹, deve apresentar os programas e os projectos que, integrados no âmbito dos Investimentos do Plano, a Administração Central pretenda realizar e que impliquem encargos plurianuais, e evidenciar as fontes de financiamento dos programas, a repartição destes por sectores e regiões e os programas e projectos novos.

O presente capítulo integra, para além da análise da execução global do PIDDAC, a síntese do relatório da auditoria de gestão ao Programa “PRAXIS XXI”. A referida auditoria visou a análise da execução e gestão do referido Programa, cuja responsabilidade é da Fundação para a Ciência e a Tecnologia, com o objectivo de caracterizar, mensurar e avaliar, fundamentalmente, as acções conducentes à obtenção dos resultados físicos, temporais e financeiros previstos com a implementação do Programa, entre 1994 e 2000, tendo em vista caracterizar e mensurar a relação entre o previsto e o realizado.

Tendo em vista o exercício do direito de resposta, em cumprimento do princípio do contraditório, nos termos do disposto nos art.ºs 13º e 87º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foram enviados às entidades competentes quer a “Análise Global da Execução do PIDDAC” quer o relato referente à auditoria supra mencionada.

Assim, sobre a “Análise Global da Execução do PIDDAC” foram ouvidos o DPP e a DGO.

O DPP apresentou as suas alegações, que serão transcritas ou sintetizadas nos pontos próprios do presente capítulo, referindo especificamente que “(...) acolherá as recomendações formuladas que lhe digam respeito e promoverá as alterações que se revelarem adequadas para esse efeito”.

Quanto à DGO, esta entidade refere: “(...) nada se oferecer a esta Direcção-Geral alegar (...) no que concerne às respectivas conclusões e recomendações às quais, como se impõe, estes serviços, no âmbito das suas atribuições e competências, tentarão, no futuro, dar execução”.

No que respeita à auditoria de gestão ao Programa “PRAXIS XXI”, foram ouvidas a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), entidade responsável pela gestão e execução do Programa, e as demais entidades intervenientes na execução da despesa, a saber, o Gestor do Sub-programa “PRAXIS XXI”, Agência de Inovação, S.A. (AdI) e Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica – CIÊNCIA VIVA (ANCCT).

Todas estas entidades apresentaram as suas alegações, as quais foram evidenciadas no relatório da auditoria. A síntese elaborada para efeitos do presente Parecer teve em consideração o teor daquelas alegações.

¹ Ainda aplicável ao Orçamento e Conta de 2000, nos termos do art. 82º, n.º 1, da nova Lei de Enquadramento – Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto.

4.2 – Análise global

4.2.1 – Enquadramento

A análise global abrangeu o enquadramento nacional, constitucional e legal, e comunitário, a previsão e a execução financeira globais e a expressão sectorial da execução do PIDDAC. Para o efeito, a análise incidiu sobre o quadro normativo relativo ao PIDDAC, bem como sobre a execução reflectida na CGE e a execução por sectores do Cap. 50º e global, segundo os elementos fornecidos pelo DPP.

4.2.1.1 – Estrutura do planeamento

◆ Normas Comunitárias

A actividade pública nacional de planeamento encontra-se condicionada por normas de direito comunitário originário e derivado, directamente aplicáveis nos Estados membros da União Europeia.

Assim, quer o Tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia (Tratado de Roma)¹ quer os actos de direito comunitário derivado², ao definirem os objectivos da União e dos fundos estruturais e dos outros instrumentos financeiros e, bem assim, as orientações a que devem submeter-se as políticas económicas e sociais a empreender no seio da União, constituem limites materiais ao planeamento a empreender pelos Estados membros. De igual modo, por via dos princípios da complementaridade e da parceria³, encontram-se os EM compelidos a empreender acções e afectar recursos de acordo com os objectivos comunitários, a fim de poderem beneficiar do co-financiamento. Os recursos financeiros provenientes da União Europeia no âmbito dos Quadros Comunitários de Apoio contêm, pois, objectivos comunitários que se estendem aos vários instrumentos do planeamento nacional, designadamente ao PIDDAC.

Acrescem as obrigações impostas aos EM e relativas à disciplina orçamental e financeira, resultantes dos art.ºs 104º e 121º do Tratado de Roma, na versão resultante do Tratado de Amesterdão, desenvolvidas no Pacto de Estabilidade e Crescimento⁴, tendo por objectivos a consolidação das finanças públicas e a convergência nominal e real no seio da União Europeia.

Desde a adesão de Portugal à CEE, em 1986, sempre foram desenvolvidos programas de convergência, sendo relevante para o presente parecer o Programa de Estabilidade e Crescimento para 1999-2002. Destaca-se neste Programa, por um lado, a preocupação de aprofundar a consolidação das finanças públicas, quer por via do aumento da receita fiscal quer por via da introdução de medidas potencialmente propiciadoras de um melhor controlo da despesa orçamental e, conseqüentemente, de maior rigor financeiro. Por outro lado, salienta-se a aposta no investimento público como meio de

¹ As referências doravante feitas ao Tratado de Roma reportam-se à versão resultante das alterações introduzidas pelo Tratado da União Europeia (TUE) e pelo Tratado de Amesterdão (TA).

² A título exemplificativo das disposições do Tratado de Roma, vejam-se os art.ºs 158º e 160º. Quanto ao direito derivado veja-se o Regulamento (CE) n.º 1260/99, de 21 de Junho.

³ Estes princípios encontram-se expressos no art. 8º do Regulamento (CEE) n.º 1260/99, de 21 de Junho, que impõe constrangimentos ao planeamento pelos Estados-membros.

⁴ O Pacto é composto pela Resolução do Conselho Europeu, de 17 de Junho de 1997, pelo Regulamento (CE) n.º 1466/97, do Conselho, de 7 de Julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão das políticas económicas e pelo Regulamento (CE) n.º 1467/97, da mesma data do anterior, referente à aceleração e clarificação da aplicação dos procedimentos relativos aos défices excessivos.



Tribunal de Contas

“dotar o País de capital físico necessário à realização das reformas nos mercados de trabalho e de bens e serviços, essenciais para conferir à economia portuguesa maior capacidade de ajustamento a eventuais choques assimétricos”.

◆ Normas nacionais

Dispõe a al. e) do art. 80º da CRP¹ que um dos princípios da organização económico-social é o do planeamento democrático do desenvolvimento económico e social, sendo uma das incumbências prioritárias do Estado criar os instrumentos jurídicos e técnicos necessários para o efeito, como resulta da al. i) do art. 81º da Constituição².

A hierarquia destes planos – cujos objectivos se encontram consignados no art. 90º da CRP – é encimada pela lei das grandes opções³, que deve *“fundamentar a orientação estratégica da política de desenvolvimento económico e social”*⁴, surgindo em seguida os planos nacionais⁵, que podem integrar programas específicos de âmbito territorial e de natureza sectorial⁶. No que respeita aos planos nacionais, podem ainda distinguir-se, nos termos da Lei n.º 43/91, de 27 de Julho – Lei Quadro do Planeamento –, os planos de médio prazo⁷ e os planos anuais⁸.

Os instrumentos de planeamento, designadamente as leis das grandes opções do plano, articulam-se necessariamente com o Orçamento do Estado, desde logo porque ambos são objecto de proposta do Governo e de aprovação pela Assembleia da República⁹, mas também porque a CRP, no n.º 2 do seu art. 105º, estatui que o Orçamento é elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento. Esta articulação impõe a existência de instrumentos de planeamento anuais, muito embora o actual n.º 2 do art. 105º da CRP não se refira expressamente à anualidade do plano, diferentemente do que acontecia com o n.º 2 do art. 108º da versão anterior à revisão constitucional de 1997 (RC/97), cujo texto aludia de forma expressa à harmonização do Orçamento com as grandes opções do plano anual. Neste sentido, releva ainda o facto de o princípio da anualidade do Orçamento,

¹ Trata-se da versão resultante das alterações sucessivamente introduzidas pelas revisões constitucionais de 1982, 1989, 1992, 1997 e 2001.

² A redacção anterior à Lei Constitucional n.º 1/97 referia-se apenas à criação de *“estruturas jurídicas e técnicas necessárias à instauração de um sistema de planeamento democrático da economia”*.

³ A sua aprovação é da competência da Assembleia da República, nos termos da al. g) do art. 161º da CRP, sendo a proposta da autoria do Governo.

⁴ Cf. art. 2º, n.º 2, da Lei Quadro do Planeamento – Lei n.º 43/91, de 27 de Julho.

⁵ No âmbito das competências administrativas do Governo encontra-se a de elaborar os planos, com base nas leis das grandes opções do plano, como estatui a al. a) do art. 199º da CRP.

⁶ Na versão resultante da revisão constitucional de 1992, a CRP distinguiu, no âmbito dos planos, o plano de desenvolvimento económico e social de médio prazo e o plano anual. Esta distinção, constante do art. 92º, foi abandonada na revisão de 1997, não se estabelecendo nesta quais os tipos de planos, designadamente consoante o seu âmbito de vigência temporal. Essa ausência de pormenorização da tipologia dos planos terá ficado a dever-se à necessidade de *“abrir caminho à reelaboração, em sede de lei ordinária, da prática do planeamento”*, uma vez que a tipologia instituída na anterior versão da CRP não estava a ser cumprida. Mais se pretendeu *“conferir ao legislador ordinário margem de escolha acrescida para criar instrumentos de planeamento democrático adequados à complexidade crescente das funções a exercer pelos decisores políticos”* (v. Magalhães, José, Dicionário da Revisão Constitucional, Editorial Notícias, 1999, pág. 155).

⁷ Estes *“reflectem a estratégia de desenvolvimento económico e social definida pelo Governo, tanto a nível global como sectorial e regional, no período de cada legislatura”*, de acordo com o disposto no art. 2º, n.º 3, da Lei Quadro do Planeamento.

⁸ Os planos anuais *“enunciam as medidas de política económica e social a concretizar pelo Governo no ano a que respeitam, com a sua expressão sectorial e regional, bem como a programação da sua execução financeira, prevista no Orçamento do Estado”*, conforme estatui o n.º 4 do art. 2º da referida Lei Quadro do Planeamento.

⁹ Cf. art. 161º, al. g), da CRP.

já anteriormente consagrado na respectiva Lei de Enquadramento¹, ter sido consagrado constitucionalmente².

4.2.1.2 – Opções estratégicas e objectivos da política de investimentos

Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/98, de 21/3, determinou o Governo a elaboração do PNDES – Plano Nacional de Desenvolvimento Económico Social e, em sequência, foi elaborado o Plano de Desenvolvimento Regional 2000-2006³.

Nos termos da própria introdução “*O Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) constitui a proposta portuguesa de enquadramento, orientação estratégica, sistematização operacional, programação financeira e estrutura organizativa que dará origem ao estabelecimento do Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006, na sequência do processo negocial comunitário*”.

De acordo com o Programa do XIV Governo Constitucional⁴, a Lei n.º 3A/2000, de 4 de Abril, definiu para 2000 opções algo diferentes das que caracterizaram o período 1996-1999.

Se é certo que a maior parte das opções se manteve – naturalmente – há uma nova hierarquização das opções, reflectindo, nomeadamente a preocupação com o reforço da cidadania e da qualidade da democracia.

São então grandes opções: *a afirmação da identidade nacional no seio europeu e universal (e note-se que a tónica da identidade nacional é marcadamente diferente da presença europeia do período 1996-1999); o reforço da cidadania e da qualidade da democracia, que é uma opção nova; a qualificação profissional, a qualidade do emprego e a sociedade do conhecimento e informação, que reflecte as apostas transversais do programa do XIV Governo; o reforço da coesão social; a criação de condições para uma economia moderna e competitiva e, finalmente, a potenciação do território português como fonte de bem-estar e competitividade.*

A política de investimentos públicos para 2000, nos termos das GOP, pretende espelhar uma transição para um novo quadro comunitário de apoio, o QCA III, e a introdução na estratégia de desenvolvimento de uma tónica virada para a sociedade do conhecimento e da informação.

O PIDDAC não evidencia, uma vez mais, de forma clara, quer a sua compatibilização com as grandes opções estratégicas quer a correspondência entre os programas/projectos PIDDAC e os projectos QCA, não permitindo, desse modo, respectivamente, avaliar o PIDDAC enquanto instrumento de prossecução dos objectivos estratégicos definidos nos instrumentos nacionais de planeamento e estabelecer a articulação entre as políticas comunitárias e nacionais de investimento.

¹ Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro.

² Cf. art. 106º, n.º 1, da CRP, na redacção dada pela RC/97.

³ O PNDES sucede às Opções Estratégicas para o Desenvolvimento do País no período 1994-1999, aprovadas pela Lei n.º 69/93, de 24 de Setembro, que visavam preparar Portugal para a nova envolvente sócio-económica internacional e, designadamente, para o novo contexto europeu, para a competição numa economia global e para uma vida de melhor qualidade. Por sua vez o actual PDR sucede ao Plano de Desenvolvimento Regional, apresentado por Portugal à Comissão das Comunidades Europeias em 9 de Julho de 1993, o qual apresentava, numa linha de continuidade com o anterior, os objectivos estratégicos da convergência real entre as economias portuguesa e comunitária e da promoção da coesão económica e social no plano interno.

⁴ O Programa incluía a estratégia governamental de médio prazo para o desenvolvimento da economia portuguesa, que enquadrava as GOP (cf. art. 2º da Lei n.º 3-A/2000, de 4 de Abril).



Tribunal de Contas

Nas alegações oferecidas o DPP, dando seguimento à recomendação que vinha a ser efectuada pelo Tribunal de Contas, refere que com a introdução dos sucessivos módulos (inicial, acompanhamento da gestão e de execução) do SIPIDDAC – Sistema de Informação PIDDAC – será possível uma maior compatibilização entre o PIDDAC e o QCA.

Contudo, a introdução do SIPIDDAC não teve reflexos visíveis na presente Conta Geral do Estado, perspectivando-se efectivas melhorias em contas futuras, se o sistema de informação der resposta aos vários constrangimentos de que o DPP tem dado nota.

Verifica-se igualmente a ausência de instrumentos onde seja estimado e reflectido o esforço financeiro global de investimento expresso nas GOP, em articulação com o QCA, decorrendo a sua necessidade das crescentes pluralidade e diversidade de entidades não incluídas na AC envolvidas no financiamento do referido investimento.

Acresce que o PIDDAC, apesar de ser um plano de investimento global e plurianual, não inclui a totalidade dos projectos a lançar em anos seguintes.

Para 2000, as GOP previam uma despesa de 1119 milhões de contos, a qual corresponde a um acréscimo de 13,3% da despesa do PIDDAC 99¹, valor que representa 5,2% do PIB e 19,1% do FBCF. Estima-se que a FBCF em construção civil, associada ao PIDDAC, represente 20% desta FBCF.

No que respeita às fontes de financiamento do PIDDAC, prevêem as GOP:

- ◆ Predominância do financiamento nacional, que representa 61% do total, aumentando o seu peso em cerca de 9,5 pontos percentuais face ao previsto no PIDDAC 1999;
- ◆ Um esforço financeiro adicional do financiamento nacional através do Cap. 50, que apresenta um acréscimo de 1,7 pontos, e um decréscimo das outras fontes (nacionais), que representam 10,8%, ou seja, uma redução de 3,3%;
- ◆ Que 39% do financiamento total respeitam a fundos comunitários e, devido aos processos cumulativos de encerramento do QCA II e do arranque do QCA III durante o ano de 2000, registam um acréscimo de 30,2%.

De acordo com o referido documento, a estrutura previsional do investimento PIDDAC é a seguinte:

- ◆ Cerca de 84% das despesas inscritas no PIDDAC são de capital, sendo os restantes 16% despesas correntes associadas à execução dos projectos e sendo de evidenciar as associadas aos programas de assistência técnica (QCA) e à aquisição de serviços no âmbito de projectos de infra-estruturas;
- ◆ Nas despesas de capital relevam as transferências para outros sectores, as quais representam dois terços da despesa total; cerca de 50% destas transferências são a contrapartida nacional no contexto do sistema de incentivos ao sector produtivo²;

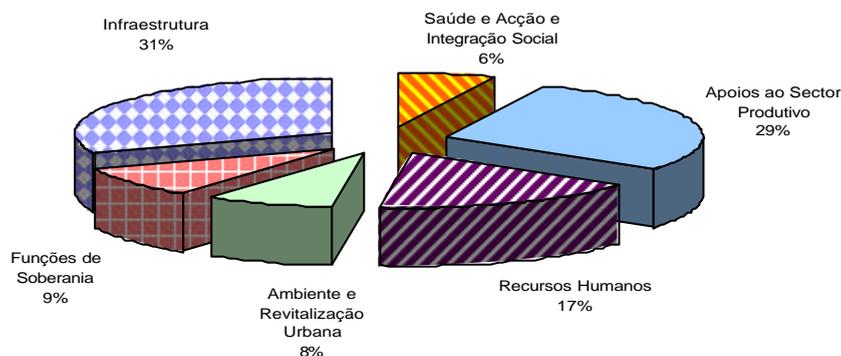
¹ No documento anexo à Lei das GOP para 2000 é referido “O investimento público tem desempenhado um papel importante na modernização da sociedade portuguesa e na dinamização da sua economia, contribuindo para o acelerado ritmo de crescimento económico repercutindo-se favoravelmente na evolução dos sectores económicos e do mercado de trabalho”.

² Segundo o documento acima referido “(...) projectos cuja execução directa é da competência de entidades que não integram a Administração Central”.

- ◆ O número de intervenções que integram o PIDDAC 2000 é, devido ao facto de neste ano coexistirem as programações relativas aos QCA II e QCA III, superior ao verificado no PIDDAC de 1999;
- ◆ Continuam a predominar as intervenções de reduzida dimensão, isto é, cerca de 51% do número total de projectos correspondem aproximadamente a 2,2% da despesa total (com investimentos inferiores a 50 000 contos por intervenção), enquanto 1,1% do número de projectos, correspondendo a investimentos superiores a 5 000 mil milhões de contos por projecto, é responsável por cerca de 45,6% dessa despesa.

4.2.1.3 – Estrutura por sectores

Gráfico IV.1 – PIDDAC 2000 - Estrutura prevista por sectores



Fonte: GOP/2000.

Os investimentos na infra-estruturação do País e na actividade produtiva representam, nos documentos previsionais, um total de três quintos do PIDDAC¹.

4.2.2 – Orçamento do PIDDAC

4.2.2.1 – Princípios gerais

O art. 106º da CRP determina a subordinação da elaboração, organização, votação e execução da Lei do Orçamento à LEOE (a Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro), a qual constitui uma lei de valor reforçado, por força do disposto no n.º 3 do art. 112º da Constituição. Nos termos desta lei, o Orçamento do Estado compreende “todas as receitas e despesas da administração central, incluindo as receitas e despesas dos organismos que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública, adiante designados por fundos e serviços autónomos, bem como o orçamento da Segurança Social”².

¹ Conforme documento mencionado, “o investimento em infra-estruturas públicas na área da rodovia inscritos no PIDDAC será complementado com cerca de 57,5 milhões de contos de investimento privado, no contexto das parcerias que vêm sendo estabelecidas nos últimos anos no que diz respeito às concessões, designadamente das SCUT”.

² Cf. art. 3º, n.º 1, que consagra a definição dos princípios da unidade e da universalidade.



Tribunal de Contas

Na óptica da mencionada lei, a política de investimentos constitui uma prioridade a que a proposta de Lei do Orçamento do Estado deverá atender¹. Neste contexto, dispõe o art. 10º, conjugado com o n.º 1 do art. 12º, que a proposta orçamental a submeter à Assembleia da República contenha um mapa – o mapa XI – que deve “*apresentar os programas e projectos que, integrados no âmbito dos investimentos do Plano, a Administração Pública pretenda realizar e que impliquem encargos plurianuais, e evidenciar as fontes de financiamento dos programas, a repartição destes por regiões e os programas e projectos novos*”.

A CGE deve apresentar uma estrutura idêntica à do Orçamento, de modo a possibilitar a análise e avaliação económica e financeira da execução, como decorre do disposto no art. 26º (“Princípios fundamentais”) do mesmo diploma. Não obstante, o que ressalta da comparação do mencionado art. 12º da LEOE e do mapa XI anexo à Lei do Orçamento do Estado com o mapa n.º 5 anexo à CGE é a ausência de idêntica natureza entre a informação apresentada por ambos. Com efeito, na referida conta, o mapa n.º 5 – intitulado “Despesas - Investimentos do Plano - Pagamentos Efectivos” – contém apenas informação da execução orçamental no âmbito restrito do Cap. 50º do Orçamento do Estado, desagregada organicamente e por programas. Não contempla, como deveria, informação sobre as fontes de financiamento, a execução orçamental por projecto² e a execução orçamental dos programas por regiões.

Face ao exposto, e como se tem verificado, o referido mapa n.º 5, anexo à CGE, não foi elaborado em conformidade com o art. 26º da LEOE.

4.2.2.2 – Fontes de financiamento

Da informação contida nos documentos previsionais iniciais relativos ao PIDDAC na sua globalidade, resulta a seguinte estrutura de financiamento:

Quadro IV.1 – PIDDAC Previsional

(em milhões de contos)

PIDDAC TOTAL		Mapa XI - OE Inicial
Financiamento Nacional	Cap. 50º	562,9
	Outras Fontes	120,9
Financiamento Comunitário		(*) 435,2
Total		1 119,0

(*) Correspondendo 47,3 m. c. ao Cap. 50º e 387,9 a Outras Fontes.

Fontes:

Lei n.º 3-A/2000, de 4 de Abril - GOP/2000;

Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril - OE/2000. Esta lei foi rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 6-A/2000, de 3 de Junho.

Para uma visualização das fontes de financiamento do PIDDAC global, de acordo com os documentos previsionais, apresenta-se o quadro seguinte:

¹ Cf. art. 9º, n.º 2.

² De notar que, para além das disposições citadas da LEOE, a al. j) do art. 17º da Lei Orgânica da Direcção-Geral do Orçamento, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 344/98, de 6 de Novembro, comete às respectivas delegações a competência para “*efectuar o controlo financeiro dos programas e projectos orçamentais*”.

Quadro IV.2 – Fontes de financiamento do PIDDAC global

(em contos)

Financiamento		Tradicional		Apoios		Total	
		Valor	%	Valor	%	Valor	%
Cap.50º	Nacional	361 783 372	60,8	201 141 628	38,4	562 925 000	50,3
	Comunitário	46 035 516	7,7	1 250 188	0,2	47 285 704	4,2
Total – Cap. 50º		407 818 888	68,5	202 391 816	38,6	610 210 704	54,5
Outras Fontes	Nacional	46 647 701	7,8	74 317 027	14,2	120 964 728	10,8
	Comunitário	140 633 123	23,6	247 243 282	47,2	387 876 405	34,7
Total – Outras Fontes		187 280 824	31,5	321 560 309	61,4	508 841 133	45,5
Total		595 099 712	100,0	523 952 125	100,0	1 119 051 837	100,0

Fonte: Mapa XI do OE inicial (Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril).

A nível de execução financeira global do PIDDAC, o quadro seguinte apresenta a comparação entre os valores orçamentados e os executados. No que respeita à execução orçamental foram considerados, exclusivamente para este efeito, os valores obtidos pelo DPP e que correspondem à despesa realizada pelos executores, uma vez que a CGE reflecte os pagamentos no caso dos serviços sem autonomia e os valores requisitados e autorizados no caso dos serviços com autonomia administrativa e financeira.

Quadro IV.3 – Execução financeira global do PIDDAC

(em milhões de contos)

PIDDAC TOTAL		Mapa XI – OE inicial ⁽¹⁾		Executado ⁽²⁾		Taxa de Execução
		Valor	%	Valor	%	
Financiamento Nacional	Cap. 50º	562,9	50,3	426,4	56,0	75,8
	Outras fontes	120,9	10,8	105,4	13,8	87,2
Financiamento Comunitário		435,2	38,9	^(*) 229,6	30,2	52,8
Total		1 119,0	100,0	761,4	100,0	68,0

(*) Correspondendo 13,5 milhões de contos ao Cap. 50º e 216,1 milhões de contos a "Outras Fontes".

Fontes:

(1) Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril;

(2) Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP).

Da comparação dos valores constantes do Mapa XI relativo ao OE inicial (conjugação do quadro supra com o quadro a seguir apresentado de Variação da Taxa de Execução Financeira) com o nível dos pagamentos efectuados (valores do DPP) verifica-se um decréscimo de 21,1% relativamente a 1999, ou seja, uma taxa de execução de 68%, apresentando as fontes de financiamento do PIDDAC as seguintes taxas: o Cap. 50º – FN, 75,8 % (decréscimo de 20,1 %), as "Outras Fontes" – FN, 87,1% (acréscimo de 12,4%) e o Financiamento Comunitário, 52,8 % (decréscimo de 32,6%).

A verificação de uma taxa de execução financeira de 68% revela que os objectivos planeados e orçamentados (nas GOP e OE) para o PIDDAC 2000, não se mostraram consistentes nem adequados quer ao contexto quer à previsível realidade sócio-económica para o período de vigência para que foram traçados.

De facto, sendo certo que o já na altura previsível abrandamento económico aconselharia a que através do sector público, consensualmente aceite como motor do desenvolvimento económico, fosse



Tribunal de Contas

efectuada uma política de investimentos públicos mais activa, verifica-se, a contrário, acentuada desaceleração do investimento público.

Quadro IV.4 – Variação da taxa de execução financeira

Fontes de Financiamento		1999 (1)	2000 (2)	Variação 2000/1999 (3)
Financiamento Nacional	Cap. 50º	95,9	75,8	-20,1
	Outras Fontes	74,7	87,1	12,4
Financiamento Comunitário		85,4	52,8	-32,6
Total		89,1	68,0	-21,1

Fontes:

(1) Parecer da CGE de 1999;

(2) Taxa de execução, cf. quadro anterior;

(3) = (2)-(1).

Nas suas alegações o DPP justifica a baixa taxa de execução referindo:

“(...) O OE/2000 apenas foi publicado em Abril de 2000 (...) Este facto determinou uma execução mais curta do OE/2000 (cerca de oito meses), pois os restantes foram regidos pelo regime de duodécimos.

Há ainda a referir a existência de uma cláusula de reserva de 8% e de um congelamento adicional.

Acréscimo que a aprovação do QCA III e dos Programas Operacionais só ocorreu na vigência do OE, sendo que a publicação da respectiva regulamentação se processou, posteriormente, arrastando-se até 2001. Tais factos levaram a que não só a execução do financiamento comunitário fosse afectada, como também a do financiamento nacional, uma vez que a contrapartida nacional não foi objecto de utilização.

De igual modo existem programas/projectos que, na presença de uma restrição orçamental, a eliminação de parte do seu financiamento não permite que ele se realize, afectando, deste modo, a respectiva execução financeira”.

4.2.2.3 – Programas por Ministério

O quadro seguinte permite visualizar a repartição dos programas novos e em curso, inscritos no PIDDAC total, pelos vários Ministérios:

Quadro IV.5 – Síntese e peso relativo dos programas novos e em curso

(em unidades)

(em contos)

Ministérios	N.º de programas						Valor orçamentado					
	Novos	%	Em curso	%	Total	%	Novos	%	Em curso	%	Total	%
EGN	19	11,0	42	5,6	61	6,6	11 003 518	6,7	10 091 030	1,1	21 094 548	1,9
MNE	3	1,7	13	1,7	16	1,7	487 000	0,3	6 425 973	0,7	6 912 973	0,6
MES	15	8,7	57	7,6	72	7,8	5 774 632	3,5	405 189 297	42,4	410 963 929	36,7
MDN	12	6,9	34	4,5	46	5,0	1 028 048	0,6	3 599 952	0,4	4 628 000	0,4
MAI	3	1,7	16	2,1	19	2,1	220 000	0,1	9 980 000	1,0	10 200 000	0,9
MF	6	3,5	18	2,4	24	2,6	434 219	0,3	5 956 781	0,6	6 391 000	0,6
MEc	12	6,9	64	8,5	76	8,2	61 293 669	37,3	82 187 742	8,6	143 481 411	12,8
MTS	5	2,9	31	4,1	36	3,9	2 031 750	1,2	33 794 277	3,5	35 826 027	3,2
MJ	0	0,0	52	6,9	52	5,6	0	0,0	28 801 403	3,0	28 801 403	2,6
MP	14	8,1	72	9,6	86	9,3	5 860 603	3,6	38 550 058	4,0	44 410 661	4,0
MADRP	18	10,4	83	11,1	101	11,0	21 220 700	12,9	126 592 940	13,3	147 813 640	13,2
ME	14	8,1	105	14,0	119	12,9	3 437 942	2,1	84 505 790	8,8	87 943 732	7,9
MS	8	4,6	18	2,4	26	2,8	19 284 825	11,7	37 806 943	4,0	57 091 768	5,1
MAOT	20	11,6	61	8,1	81	8,8	2 369 925	1,4	40 991 845	4,3	43 361 770	3,9
MC	16	9,2	84	11,2	100	10,8	1 115 000	0,7	19 623 295	2,1	20 738 295	1,9
MCT	6	3,5	21	2,8	27	2,9	28 360 000	17,3	18 818 180	2,0	47 178 180	4,2
MREAP	2	1,2	13	1,7	15	1,6	209 280	0,1	2 005 220	0,2	2 214 500	0,2
Total	173	100,0	749	100,0	922	100,0	164 131 111	100,0	954 920 726	100,0	1 119 051 837	100,0

Fonte: Mapa XI do OE para 2000 (Lei n.º 3-B/2000).

Para 2000 foram orçamentados 922 programas, dos quais 18,8% são novos e 81,2% já se encontravam em curso.

Pela leitura do quadro constata-se que o ME é responsável pelo maior número de programas (12,9%), seguido do MADRP (11,0%) e do MC (10,8%). Saliente-se que em termos de novos programas é o MAOT o responsável pelo maior número (20), ou seja, 11,6% do total, seguindo-se o EGN, com 19 novos programas.

Do orçamento de 1119 milhões de contos, 85,3% correspondem a programas/projectos em curso e 14,7% respeitam a programas/projectos novos, i.e., 27,7% dos 593 milhões de contos previstos nas GOP para programas/projectos novos.

Quanto à distribuição do orçamento global do PIDDAC pelos 17 Ministérios, verifica-se que foi ao MES, com 36,7% do total, que coube o maior montante, seguindo-se o MADRP e o MEc, com 13,2% e 12,8%, respectivamente.



Tribunal de Contas

4.2.3 – Análise da execução do Cap. 50º - Investimentos do Plano

4.2.3.1 – Alterações orçamentais ao Cap. 50º

As dotações orçamentais inscritas no Cap. 50º e destinadas à execução anual do PIDDAC de todos os Ministérios, foram estimadas em 610,2 milhões de contos.

As alterações orçamentais introduzidas pelo Governo resultaram num orçamento final de 624,2 milhões de contos, conforme se evidencia no quadro seguinte.

Quadro IV.6 – Alterações ao orçamento inicial da despesa - Cap 50º

(em contos)

Ministérios	Orçamento Inicial(*)		Alterações Orçamentais			Orçamento Final		
	Valor	%	Governo (**)		Art. 7º (1)	Valor	%	Variação (%)
			Valor	%				
EGN	17 224 548	2,8	886 324	5,1	0	18 110 872	2,9	5,1
MNE	6 912 973	1,1	0	0,0	0	6 912 973	1,1	0,0
MES	204 676 913	33,5	1 357 623	0,7	0	206 034 536	33,0	0,7
MDN	4 628 000	0,8	0	0,0	100 000	4 728 000	0,8	0,0
MAI	10 200 000	1,7	26 620	0,3	0	10 226 620	1,6	0,3
MF	6 391 000	1,0	0	0,0	0	6 391 000	1,0	0,0
MEc	40 159 000	6,6	1 059 648	2,6	0	41 218 648	6,6	2,6
MTS	7 146 000	1,2	46 360	0,6	0	7 192 360	1,2	0,6
MJ	15 001 403	2,5	0	0,0	0	15 001 403	2,4	0,0
MP	40 616 000	6,7	1 335 767	3,3	0	41 951 767	6,7	3,3
MADRP	59 945 188	9,8	5 754 393	9,6	0	65 699 581	10,5	9,6
MEd	75 941 246	12,4	108 824	0,1	- 100 000	75 950 070	12,2	0,0
MS	44 474 733	7,3	2 561 439	5,8	0	47 036 172	7,5	5,8
MAOT	41 013 020	6,7	306 017	0,7	0	41 319 037	6,6	0,7
MC	16 150 000	2,6	351 390	2,2	0	16 501 390	2,6	2,2
MCT	17 516 180	2,9	97 844	0,6	0	17 614 024	2,8	0,6
MREAP	2 214 500	0,4	86 431	3,9	0	2 300 931	0,4	3,9
Total	610 210 704	100,0	13 978 680	2,3	0	624 189 384	100,0	2,3

(*) Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril (OE).

(**) Alterações relativas a créditos especiais (13 478 680 contos) e a dotações provisionais (500 000 contos).

Do valor total do Orçamento Inicial, de 610 210 704 contos, 47 285 704 contos correspondem ao financiamento comunitário e os restantes 562 925 000 contos a financiamento nacional.

(1) Alteração orçamental a que se refere o n.º 52 do art. 7º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril, destinada a reforçar o MDN, Cap. 01 - Direção-Geral de Infra-estruturas.

As alterações provenientes de transferências de verbas com contrapartida na dotação provisional e da abertura de créditos especiais (13 978 680 contos), nos termos das alíneas b) e c) do n.º 1 do art. 2º do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, foram aprovadas pelo Governo, nos termos das alíneas d) e e) do n.º 2 do art. 3º do mesmo diploma.

A abertura de créditos especiais (13 478 680 contos) representa 96,4% das alterações da responsabilidade do Governo e 2,2% do total do orçamento inicial; as transferências com contrapartida

na dotação provisional (500 000 contos) representam 3,6% das alterações da competência do Governo e 0,1% do orçamento inicial.

4.2.3.2 – Distribuição e classificação das despesas “realizadas” - Cap. 50º

Através do quadro seguinte é efectuada a análise da despesa “realizada”¹ em Investimentos do Plano (classificação em despesas correntes e de capital), por Ministérios e pelos vários agrupamentos económicos.

Quadro IV.7 – Despesas “realizadas” por ministério e por agrupamentos económicos - Cap. 50º

(em contos)

Ministérios	Despesas Correntes						Despesas de Capital						Total Geral	
	Agrup. Econ. 01	Agrup. Econ. 02	Agrup. Econ. 04	Agrup. Econ. 05	Agrup. Econ. 06	Total	Agrup. Econ. 07	Agrup. Econ. 08	Agrup. Econ. 11	Total	Valor	%		
	Desp. c/ pessoal	Aq. de bens e serviços	Transf. correntes	Subsídios	O. Desp. correntes		Aq. de bens de capital	Transf. de capital	O. Desp. Capital					
	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor		
EGN	11 450	1 911 005	2 767 207	103 960	0	4 793 622	1,0	2 219 161	8 799 822	0	11 018 983	2,4	15 812 605	3,4
MNE	59 704	1 081 440	249 055	0	0	1 390 199	0,3	2 333 640	491 902	0	2 825 542	0,6	4 215 741	0,9
MES	12 403	1 842 899	613 384	0	0	2 468 686	0,5	3 028 616	167 800 833	0	170 829 449	36,6	173 298 135	37,1
MDN	0	598 009	36 989	0	0	634 998	0,1	2 118 734	290 966	0	2 409 700	0,5	3 044 698	0,7
MAI	0	423 353	125 141	0	0	548 494	0,1	6 683 883	602 252	0	7 286 135	1,6	7 834 629	1,7
MF	0	1 182 214	0	0	0	1 182 214	0,3	2 518 846	21 192	0	2 540 038	0,5	3 722 252	0,8
MEc	19 741	740 659	12 885 861	0	0	13 646 261	2,9	189 941	19 701 887	0	19 891 828	4,3	33 538 089	7,2
MTS	1 404	20 001	113 727	0	0	135 132	0,0	134 029	3 727 257	0	3 861 286	0,8	3 996 418	0,9
MJ	0	894 366	19 000	0	0	913 366	0,2	7 339 860	438 289	0	7 778 149	1,7	8 691 515	1,9
MP	18 671	67 823	7 120 658	0	0	7 207 152	1,5	58 714	24 583 292	0	24 642 006	5,3	31 849 158	6,8
MADRP	127 063	1 937 237	24 513 460	700 376	10 000	27 288 136	5,8	4 555 348	20 405 417	0	24 960 765	5,4	52 248 901	11,2
ME	33 533	1 818 095	905 432	0	70 647	2 827 707	0,6	23 264 384	20 960 104	18 168	44 242 656	9,5	47 070 363	10,1
MS	19 000	379 705	230 076	0	0	628 781	0,1	14 186 549	12 499 528	0	26 686 077	5,7	27 314 858	5,9
MAOT	306 620	6 243 602	2 139 782	0	0	8 690 004	1,9	9 241 823	3 206 225	0	12 448 048	2,7	21 138 052	4,5
MC	109 930	1 710 320	4 917 385	71 522	0	6 809 157	1,5	2 002 692	6 103 731	0	8 106 423	1,7	14 915 580	3,2
MCT	10 197	123 430	9 383 055	0	0	9 516 682	2,0	403 689	6 194 672	0	6 598 361	1,4	16 115 043	3,5
MREAP	0	139 205	202 304	0	0	341 509	0,1	84 098	1 255 448	0	1 339 546	0,3	1 681 055	0,4
Total	729 716	21 113 363	66 222 516	875 858	80 647	89 022 100	19,1	80 364 007	297 082 817	18 168	377 464 992	80,9	466 487 092	100

Fonte: CGE 2000.

A despesa “realizada” em Investimentos do Plano foi de 466,5 milhões de contos, dos quais 80,9% foram direccionados para despesas de capital e 19,1% para despesas correntes.

Relativamente à previsão contida nas GOP de, respectivamente, 84% para despesas de capital e 16% para despesas correntes, houve um desvio de 3,1%.

¹ Apenas reflecte com rigor pagamentos efectivos no caso de serviços simples e com autonomia administrativa integrados no SIC. Relativamente aos serviços com autonomia administrativa (não integrados no SIC) e com autonomia administrativa e financeira, uma vez que não há controlo da reposição de saldos nem especialização de exercícios quanto àquelas reposições, a CGE reflecte tão-só despesas “autorizadas” pela DGO, abatidas das reposições contabilizadas.



Tribunal de Contas

Pela análise conjugada de valores dos Quadros IV.7 e Quadro IV.8 verificou-se, relativamente a 1999, um decréscimo nas despesas de capital de cerca de 52,6 milhões de contos, tendo as despesas correntes aumentado cerca de 12,7 milhões de contos.

De salientar também que dos 466,5 milhões de contos de despesa “realizada”, o esforço financeiro nacional situou-se em 453,1 milhões de contos e a comparticipação comunitária contabilizada no Cap. 50º, sob o sistema de compensação em receita, foi de 13,4 milhões de contos, sendo 11,9 oriundos do FEDER, 0,1 do FSE e os restantes 1,4 de outras fontes¹.

O peso do agrupamento económico “Transferências” (correntes e de capital) foi de 77,9 %, mais 5,9%, do que o verificado no ano anterior (72%) e mais 6,1% do que em 1998 (71,8%).

Tal como foi verificado na orçamentação (cf. 5º parágrafo do ponto 4.2.2.3 - Programas por Ministério), também, no referente à execução, os dois Ministérios ali referidos, MES e MADRP, são responsáveis pela maior fatia, 48,4% da despesa executada com, respectivamente, 37,2% e 11,2%, do Cap. 50º.

4.2.3.3 – Variação e evolução das taxas de execução – Cap. 50º

Pela análise do quadro que a seguir se apresenta observa-se que a taxa de execução dos Investimentos do Plano foi de 74,7 %, menos 15,5% do que a registada em 1999, sendo esta também inferior à taxa de execução registada em 1998 (90,5%).

Quadro IV.8 – Taxa de execução por agrupamentos económicos - Cap. 50º

(em contos)

Agrupamentos económicos	Orçamento Final		Despesa "realizada"		Taxa de Execução (%)	
	1999	2000	1999	2000	1999	2000
01 - Despesas com pessoal	831 915	1 266 040	739 419	729 716	88,9	57,6
02 - Aquisição de bens e serviços	27 984 472	34 787 359	22 062 459	21 113 363	78,8	60,7
04 - Transferências correntes	54 661 239	77 192 719	52 319 907	66 222 516	95,7	85,8
05 - Subsídios	1 018 820	1 100 235	979 959	875 858	96,2	79,6
06 - Outras despesas correntes	234 865	121 374	234 697	80 647	99,9	66,4
07 - Aquisição de bens de capital	133 567 171	138 157 927	117 221 405	80 364 007	87,8	58,2
08 - Transferências de capital	342 697 035	371 259 432	312 371 904	297 082 817	91,2	80,0
11 - Outras despesas de capital	471 641	304 298	454 490	18 168	96,4	6,0
Total	561 467 158	624 189 384	506 384 240	466 487 092	90,2	74,7

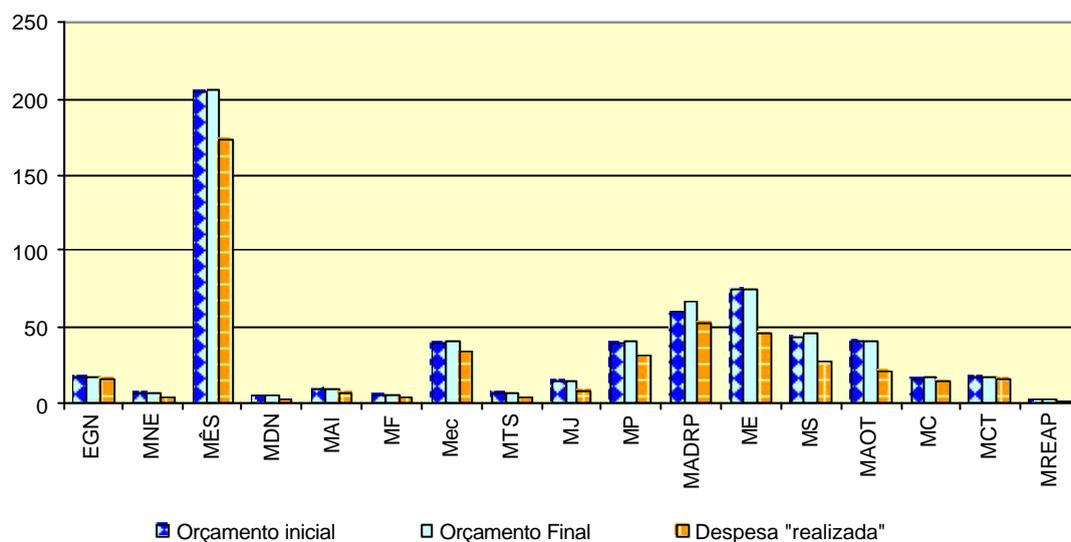
Fonte: CGE/1999 e 2000.

Em termos de agrupamentos económicos, à semelhança do verificado em 1999, apresentaram taxas de execução superiores à taxa de execução global os relativos a “Transferências Correntes”, “Subsídios” e “Transferências de Capital”, tendo todos os outros taxas inferiores.

¹ Fundo de Coesão e Outros Financiamentos negociados com a Comissão Europeia.

A análise comparativa dos orçamentos inicial e final e da despesa “realizada” por Ministério (Cap. 50º) pode ser observada no gráfico seguinte:

Gráfico IV.2 – Orçamentos inicial e final e despesa realizada



Fonte: Quadros nºs IV.6 e IV.7.



Tribunal de Contas

Quadro IV.9 – Taxa de execução por ministérios - Cap. 50º

(em contos)

Ministérios	Orçamento Final		Despesa "realizada"		Taxa de Execução		Varição
	1999	2000	1999	2000	1999 (1)	2000 (2)	(2) - (1)
EGN	15 781 809	18 110 872	13 746 503	15 812 606	87,1	87,3	0,2
MNE	6 387 276	6 912 973	5 849 781	4 215 742	91,6	61,0	-30,6
MES (*)	-	206 034 536	-	173 298 135	-	84,1	-
MDN	3 431 379	4 728 000	3 178 378	3 044 698	92,6	64,4	-28,2
MAI	9 908 170	10 226 620	9 363 224	7 834 629	94,5	76,6	-17,9
MF	10 852 280	6 391 000	9 831 910	3 722 251	90,6	58,2	-32,4
MEc	36 192 873	41 218 648	33 918 929	33 538 088	93,7	81,4	-12,4
MTS	6 801 877	7 192 360	6 314 250	3 996 419	92,8	55,6	-37,3
MJ	12 361 103	15 001 403	10 905 743	8 691 515	88,2	57,9	-30,3
MP (*)	-	41 951 767	-	31 849 158	-	75,9	-
MADRP	69 461 745	65 699 581	63 445 260	52 248 901	91,3	79,5	-11,8
ME	59 981 491	75 950 070	54 731 098	47 070 361	91,2	62,0	-29,3
MS	40 849 048	47 036 172	35 398 849	27 314 859	86,7	58,1	-28,6
MREAP (*)	-	41 319 037	-	21 138 052	-	51,2	-
MC	14 497 920	16 501 390	13 302 865	14 915 580	91,8	90,4	-1,4
MCT	12 748 876	17 614 024	11 952 287	16 115 043	93,8	91,5	-2,3
MAOT (*)	-	2 300 931	-	1 681 055	-	73,1	-
MEPAT (**)	232 138 209	-	209 549 270	-	90,3	-	-
MA (**)	30 073 102	-	24 895 893	-	82,8	-	-
Total	561 467 158	624 189 384	506 384 240	466 487 092	90,2	74,7	-15,5

(*) Ministério criado ao abrigo do Decreto-Lei n.º 474-A/99, de 8 de Novembro.

(**) Ministério extinto ao abrigo do Decreto-Lei n.º 474-A/99, de 8 de Novembro.

Fonte: CGE/99 e 2000.

Da análise do quadro supra verifica-se que 52,9% dos Ministérios apresentam taxas de execução que variam entre os 55,6% e os 73,1%, inferiores à taxa de execução global (74,7%). Dos restantes, coube à área cultural e à área científica (MC e MCT) as melhores taxas de execução com, respectivamente, 90,4% e 91,5%.

Os Ministérios criados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 474-A/99, de 8 de Novembro, com excepção do MES e MP, apresentam taxas de execução inferior à taxa de execução global.

Quanto à distribuição dos valores pelos diferentes Ministérios, de acordo com o Quadro IV.10, conclui-se que o MES absorve 37,1% da despesa "realizada", seguindo-se-lhe o MADRP e o ME, respectivamente, com 11,2% e 10,1%.

Quadro IV.10 – Evolução orçamental do PIDDAC (Cap. 50°)
em termos orgânicos - 1998/2000

(em milhões de contos)

Ministérios	1998		1999		2000		Variação (1998-1999)		Variação (1999-2000)	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
EGN	11,8	2,4	13,7	2,7	15,8	3,4	1,9	16,5	2,1	15,0
MNE	4,9	1,0	5,9	1,2	4,2	0,9	1,0	20,4	- 1,7	- 28,5
MES (*)	-	-	-	-	173,3	37,1	-	-	-	-
MDN	2,5	0,5	3,2	0,6	3,0	0,7	0,7	27,1	- 0,1	- 4,2
MAI	8,7	1,8	9,4	1,8	7,8	1,7	0,7	7,6	- 1,5	- 16,3
MF	6,1	1,2	9,8	1,9	3,7	0,8	3,7	61,2	- 6,1	- 62,1
MEc	32,4	6,6	33,9	6,7	33,5	7,2	1,5	4,7	- 0,4	- 1,1
MTS	5,6	1,1	6,3	1,2	4,0	0,9	0,7	12,8	- 2,3	- 36,7
MJ	11,0	2,2	10,9	2,2	8,7	1,9	- 0,1	- 0,9	- 2,2	- 20,3
MP (*)	-	-	-	-	31,8	6,8	-	-	-	-
MADRP	67,5	13,8	63,4	12,5	52,2	11,2	- 4,1	- 6,0	- 11,2	- 17,6
ME	57,2	11,7	54,7	10,8	47,1	10,1	- 2,5	- 4,3	- 7,7	- 14,0
MS	38,7	7,9	35,4	7,0	27,3	5,9	- 3,3	- 8,5	- 8,1	- 22,8
MREAP (*)	-	-	-	-	21,1	4,5	-	-	-	-
MC	12,0	2,5	13,3	2,6	14,9	3,2	1,3	10,9	1,6	12,1
MCT	11,3	2,3	12,0	2,4	16,1	3,5	0,7	5,8	4,2	34,8
MAOT (*)	-	-	-	-	1,7	0,4	-	-	-	-
MEPAT (**)	198,4	40,6	209,5	41,4	-	-	11,1	5,6	-	-
MA (**)	20,8	4,3	24,9	4,9	-	-	4,1	19,7	-	-
Total	488,9	100,0	506,4	100,0	466,5	100,0	17,4	3,6	- 39,9	- 7,9

(*) Ministério criado ao abrigo do Decreto-Lei n.º474-A/99, de 8 de Novembro.

(**) Ministério extinto ao abrigo do Decreto-Lei n.º474-A/99, de 8 de Novembro.

Fonte: CGE/1998, 1999 e 2000.

Observa-se ainda que a evolução global da execução orçamental de 1998 para 1999 apresenta uma variação positiva de 17,4 milhões de contos, em termos nominais, correspondente a um acréscimo de 3,6%. A evolução de 1999 para 2000 apresenta uma variação negativa de 40 milhões de contos (7,9%). Dos Ministérios que apresentam variações negativas foi no Ministério das Finanças que se verificou o maior valor (62,1%). As variações em termos positivos registaram-se apenas nos Ministérios da Ciência e Tecnologia (34,8%), Encargos Gerais da Nação (15%) e Cultura (12,1%).

Relativamente à execução da despesa realizada pelos executores dos programas e ainda no que respeita ao Cap. 50°, foram utilizados os elementos fornecidos pelo DPP que se agruparam no quadro seguinte:



Tribunal de Contas

Quadro IV.11 – Execução por sectores - Cap. 50º

(em milhares de contos)

Sector	Financiamento						Taxa de Financiamento (%)	
	Nacional		Comunitário		Total		Nac.	Com.
	Valor	%	Valor	%	Valor	%		
Cultura	18 794,3	4,4	150,0	1,1	18 944,3	4,3	4,3	0,0
Educação	37 733,6	8,8	5 169,2	38,4	42 902,8	9,8	8,6	1,2
Formação Profissional e Emprego	550,1	0,1	68,9	0,5	619,0	0,1	0,1	0,0
Saúde	20 907,9	4,9	3 140,3	23,3	24 048,2	5,5	4,8	0,7
Ação e Reintegração Social	3 824,5	0,9	0,0	0,0	3 824,5	0,9	0,9	0,0
Ambiente e Revitalização Urbana	51 288,7	12,0	1 938,6	14,4	53 227,3	12,1	11,7	0,4
Justiça	5 760,4	1,4	0,0	0,0	5 760,4	1,3	1,3	0,0
Desporto, recreio e Lazer	7 918,9	1,9	0,0	0,0	7 918,9	1,8	1,8	0,0
Agricultura	39 099,4	9,2	630,7	4,7	39 730,1	9,0	8,9	0,1
Pescas	6 254,7	1,5	207,6	1,5	6 462,3	1,5	1,4	0,0
Indústria e Energia	39 390,6	9,2	0,0	0,0	39 390,6	9,0	9,0	0,0
Comércio e Turismo	12 559,7	2,9	252,6	1,9	12 812,3	2,9	2,9	0,1
Transportes e Comunicações	123 917,4	29,1	0,0	0,0	123 917,4	28,2	28,2	0,0
Ciência e Tecnologia	17 834,2	4,2	334,6	2,5	18 168,8	4,1	4,1	0,1
Qualidade na Administração Pública	28 044,6	6,6	1 403,1	10,4	29 447,7	6,7	6,4	0,3
Segurança e Ordem Pública	9 333,7	2,2	0,0	0,0	9 333,7	2,1	2,1	0,0
Apoio ao desenvolvimento Regional	3 224,7	0,8	177,0	1,3	3 401,7	0,8	0,7	0,0
Total	426 437,4	100,0	13 472,6	100,0	439 910,0	100,0	96,9	3,1

Fonte: DPP.

Uma análise comparativa entre os valores da despesa (“transferências” efectuadas pela DGO) evidenciados na CGE, no montante de 466,5 milhões de contos, e os valores obtidos pelo DPP relativos à despesa realizada (pagamentos efectuados) pelos executores, no montante de 439,9 milhões de contos, permite-nos concluir que não foi utilizado um total de cerca de 26,5 milhões de contos, ou seja, 5,7% do “autorizado” e transferido pela DGO.

4.2.4 – Análise da execução do PIDDAC global por sectores

Conforme se evidencia no quadro seguinte, devido à introdução das “Outras Fontes”, a análise do PIDDAC na sua totalidade altera substancialmente as conclusões extraídas anteriormente em relação ao Cap. 50º. Assim, na execução global do PIDDAC, o Sector dos Transportes e Comunicações continua a deter o maior peso, 29%, mas, em seguida, contrariamente ao verificado no Cap. 50º, vem a Indústria e Energia, com 13,4%, e a Agricultura, com 13,3%. Estes três sectores, co-financiados em 155,6 milhões de contos, absorvem 55,7% do financiamento comunitário do PIDDAC global.

Também ao nível das taxas de financiamento Nacionais e Comunitárias a introdução das “Outras Fontes” vem alterar significativamente as conclusões supra evidenciadas do Cap. 50º, reduzindo-se o Financiamento Nacional de 96,9% para 69,8% e aumentando o Financiamento Comunitário de 3,1% para 30,2%.

Quadro IV.12 – Execução do PIDDAC global por sectores e fontes de financiamento

(milhares de contos)

Sector	Financiamento						Taxa de Financiamento (%)	
	Nacional		Comunitário		Total		Nac.	Com.
	Valor	%	Valor	%	Valor	%		
Cultura	18 948,2	3,6	1 815,7	0,8	20 763,9	2,7	2,5	0,2
Educação	43 449,3	8,2	13 716,5	6,0	57 165,8	7,5	5,7	1,8
Formação Profissional e Emprego	5 384,6	1,0	2 597,2	1,1	7 981,8	1,0	0,7	0,3
Saúde	20 907,9	3,9	4 967,8	2,2	25 875,7	3,4	2,7	0,7
Ação e Reintegração Social	8 554,9	1,6	1 349,5	0,6	9 904,4	1,3	1,1	0,2
Ambiente e Revitalização Urbana	53 362,0	10,0	3 526,1	1,5	56 888,1	7,5	7,0	0,5
Justiça	16 791,5	3,2	0,0	0,0	16 791,5	2,2	2,2	0,0
Desporto, recreio e Lazer	7 918,9	1,5	0,0	0,0	7 918,9	1,0	1,0	0,0
Agricultura	39 519,4	7,4	61 892,2	27,0	101 411,6	13,3	5,2	8,1
Pescas	6 254,7	1,2	8 006,5	3,5	14 261,2	1,9	0,8	1,1
Indústria e Energia	43 133,0	8,1	58 710,0	25,6	101 843,0	13,4	5,7	7,7
Comércio e Turismo	12 603,8	2,4	13 233,9	5,8	25 837,7	3,4	1,7	1,7
Transportes e Comunicações	186 168,3	35,0	34 949,3	15,2	221 117,6	29,0	24,4	4,6
Ciência e Tecnologia	18 077,6	3,4	17 307,6	7,5	35 385,2	4,6	2,4	2,3
Qualidade na Administração Pública	37 914,0	7,1	3 399,4	1,5	41 313,4	5,4	5,0	0,4
Segurança e Ordem Pública	9 594,4	1,8	0,0	0,0	9 594,4	1,3	1,3	0,0
Apoio ao desenvolvimento Regional	3 301,9	0,6	4 154,0	1,8	7 455,9	1,0	0,4	0,5
Total	531 884,4	100,0	229 625,7	100,0	761 510,1	100,0	69,8	30,2

Fonte: Elementos fornecidos pelo DPP.



Tribunal de Contas

4.3 – Programa PIDDAC “PRAXIS XXI”

4.3.1 – Enquadramento

A auditoria desenvolveu-se junto da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), entidade responsável pela gestão e execução do Programa, e das demais entidades intervenientes na execução da despesa: Gestor, Gabinete de Gestão do PRAXIS XXI (GGP), Agência de Inovação, S.A. (AdI) e Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica – CIÊNCIA VIVA (ANCCT).

O trabalho de auditoria visou a análise da gestão do Programa “PRAXIS XXI”, com o sentido de caracterizar, mensurar e avaliar, fundamentalmente, as acções conducentes à obtenção dos resultados físicos, temporais e financeiros previstos com a implementação do Programa entre 1994 e 2000, tendo em vista caracterizar e mensurar a relação entre o previsto e o realizado.

Nesse sentido, enquadrou-se a análise do Programa em termos das macro-referências dos Programas de Governo e das GOP, no período de 1994 a 1999, verificando-se ainda a existência de eventuais conexões e inter-relações entre as GOP e o PIDDAC anual, bem como a verificação dos sistemas de gestão, acompanhamento e controlo na perspectiva da concepção, organização e eficácia do Programa.

4.3.2 – Caracterização do Programa

O Programa PRAXIS XXI – PIDDAC, de acordo com o mapa XI do OE, é constituído de forma genérica por um único projecto, com início em 1994 e conclusão em 2001¹, caracterizando-se aquele como contrapartida financeira nacional do Subprograma Comunitário C&T, com vista à consecução dos objectivos fixados, designadamente, no PDR, nas Decisões Comunitárias que aprovaram e reprogramaram o Subprograma PRAXIS XXI e no Documento Técnico elaborado no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia.

Neste sentido, o PRAXIS XXI, envolve um elevado número de medidas/acções orientadas, sobretudo, para:

- ◆ A viabilização de projectos, aproveitando os investimentos infraestruturais iniciados com o Programa CIÊNCIA;
- ◆ O estímulo conducente à internacionalização do Sistema Científico e Tecnológico Nacional;
- ◆ A promoção de uma maior articulação entre a inovação empresarial e a modernização do tecido produtivo;
- ◆ O prolongamento do esforço e do apoio para a formação de competências (alargamento às Ciências Sociais, Bolsas de Gestão de C&T e Bolsas de Apoio à Mobilidade).

Conforme quadro resumo, por fontes de financiamento (cf. Mapa XI – OE/01), a execução do PRAXIS XXI atingiu, em 1999, a verba total de 87 302 358 contos, sendo a programação financeira prevista, para o ano 2000, de 8 407 369 contos e, para 2001, 440 000 contos.

¹ Desde o início o Programa PRAXIS XXI é apresentado no Mapa XI com esta designação, sendo a sua localização em zonas diversas (NUT II).

Quadro IV.13 – Execução financeira do PRAXIS XXI - Mapa XI do OE/01

(em contos)

Fontes de financiamento	Até 31/12/1999	2000 (Exec. Prevista)	2001	TOTAL
Capítulo 50 – FN	21 927 292	2 169 105		24 096 397
O. Fontes – FN	533 143	240 000	40 000	813 143
O. Fontes – FC	64 841 923	5 998 264	400 000	71 240 187
Total	87 302 358	8 407 369	440 000	96 149 727

O financiamento total (previsto) do programa ascendeu a 96 149 727 contos, sendo 71 240 187 contos (74%) Comunitário – Outras Fontes, 24 096 397 contos (25%) Nacional – PIDDAC e 813 143 contos (1%) Nacional – Outras Fontes.

Como objectivos operacionais poderão indicar-se os seguintes:

- ◆ Estimular programas de investigação de alta qualidade em vários domínios científicos e tecnológicos, de forma a desenvolver plataformas de colaboração com as actividades produtivas e a promover uma maior presença de Portugal no espaço científico europeu;
- ◆ Promover actividades de investigação que favorecessem o domínio de tecnologias avançadas para apoio, não só à modernização e diversificação do aparelho produtivo, como ao melhor conhecimento e exploração de recursos naturais, envolvendo as empresas e mobilizando as capacidades de todas as regiões do País;
- ◆ Estimular a associação dos principais centros de investigação ao tecido empresarial e promover a valorização comercial das actividades de investigação, de forma a contribuir para que as *despesas de I&D do sector empresarial* viessem a representar cerca de 40 a 45% do total, no final do Programa;
- ◆ Prosseguir com a formação avançada de recursos humanos, apontando para que se procedesse à integração de cerca de 4 050 pessoas em actividades de pós-graduação, de iniciação à investigação científica e de apoio laboratorial a essas actividades;
- ◆ Garantir a conclusão das infra-estruturas de I&D lançadas no âmbito do Programa CIÊNCIA, bem como dos Parques de C&T de Lisboa e Porto e promover a instalação selectiva de novos laboratórios e infra-estruturas de uso comum e a realização de redes que constituíssem uma base mais adequada para o desenvolvimento de actividades de investigação de alta qualidade com capacidade de afirmação internacional.

A estratégia delineada para atingir estes objectivos deveria conduzir a que, no final do século, o volume de despesas de I&D atingisse entre 1,2 e 1,5% do PIB.

Pela análise dos Programas do XII e XIII Governos Constitucionais, das GOP 1994 a 1999 e dos documentos que fixaram os objectivos do Subprograma Comunitário PRAXIS XXI, evidencia-se que existe grande articulação e coerência entre estes diversos documentos programáticos, relativamente às orientações estratégicas, objectivos e metas a atingir – constituindo-se as GOP como planos estratégicos para a área da Ciência e Tecnologia.



Tribunal de Contas

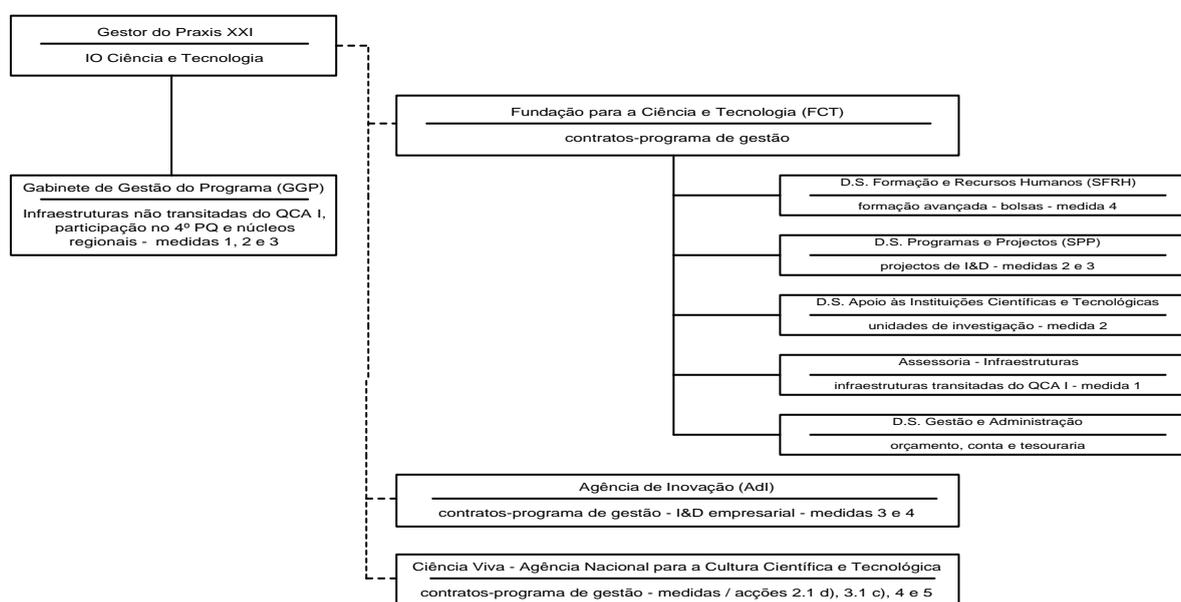
No entanto, embora tenha sido disponibilizada informação relevante, os objectivos e metas traçados nestes planos estratégicos não foram traduzidos em Planos Anuais, designadamente, nos Planos de Actividades da FCT, enquanto entidade executora do Programa PIDDAC – PRAXIS XXI, uma vez que a generalidade destes não foi elaborada, não tendo sido dado cumprimento ao disposto no art. 1º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro.

4.3.3 – Gestão do Programa

Na gestão e execução do Programa PIDDAC – PRAXIS XXI esteve inicialmente envolvida a JNICT e, a partir de 1997, a FCT.

No que respeita ao Subprograma Comunitário, enquadrando-se este no modelo previsto para a generalidade das Intervenções Operacionais do QCA II – Decreto-lei n.º 99/94, de 19 de Abril – a estrutura de gestão/execução das medidas/acções do PRAXIS XXI foi integrada por um conjunto de órgãos – o Gestor, a Estrutura de Apoio Técnico, o Gabinete de Gestão do PRAXIS – GGP, a Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica – JNICT, a Fundação para a Ciência e Tecnologia – FCT¹, a Agência de Inovação, SA (AdI)², e a Associação Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica – ANCCT, conforme se evidencia no organograma seguinte:

Organograma da gestão do PRAXIS XXI (situação mais recente)



¹ Instituto Público dotado de autonomia administrativa e financeira, ao qual incumbe, nomeadamente, “promover a realização de programas e projectos nos domínios da investigação científica e do desenvolvimento tecnológico, financiar e co-financiar os programas e projectos aprovados, acompanhar a sua execução, promover a criação e o reforço de infra-estruturas de apoio à investigação científica e de desenvolvimento tecnológico e avaliar a actividade da ciência e da tecnologia nacional sob todas as suas formas” (cf. art. 4º do Decreto-Lei n.º 188/97, de 28 de Julho).

² A Agência de Inovação, SA, criada em 1993, é uma empresa privada de capitais públicos subscritos em partes iguais (350.000 contos) pela JNICT, representante do Ministério do Planeamento e Administração do Território, e o IAPMEI, representante do Ministério da Indústria. Com as modificações políticas e estratégicas introduzidas pelo XIII Governo Constitucional, a JNICT foi dividida em 3 instituições, sendo a FCT a actual accionista da AdI em representação do Ministério da Ciência e Tecnologia. O IAPMEI mantém-se accionista, embora agora tutelado pelo Ministério da Economia.

4.3.3.1 – Planos e Relatórios de Actividades

Os PA não foram apresentados pela FCT. Quanto aos RA, foi apresentado um documento de carácter generalista para os anos de 1994 e 1995 – “RELATÓRIO DE ACTIVIDADES 1994 e 1995” –, onde é salientado o trabalho realizado e a realizar no ano seguinte, os resultados alcançados e evidenciadas algumas acções, bem como a previsão do seu desenvolvimento.

Não foram assim elaborados documentos essenciais ao planeamento, programação e controlo – cuja elaboração é obrigatória para todos os serviços e organismos da administração central e institutos públicos que revistam a natureza de serviços personalizados e fundos públicos, de acordo com o art. 1º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro –, os quais deveriam reflectir as tarefas, fundamentais à gestão, de programar e avaliar resultados, apurar desvios e determinar as suas causas/consequências e de propor soluções correctivas.

4.3.4 – Execução financeira global - ano 2000

A execução financeira de 2000 é evidenciada no seguinte quadro resumo:

Quadro IV.14 – Execução financeira global do PRAXIS XXI – ano 2000

(em contos)

PIDDAC Total		Dot. Inicial	Dot. Final	Dot. Recebida	Pag. Efectuados	Saldo	%
Fin. Nacional (FN)	Cap. 50	2 150 00	2 169 105 (*)	2 169 105	2 153 315	15 790	99%
	Out. Fontes	240 000	240 000	137 755	137 755	0	57%
Fin. Comun. (FC)		5 950 000	5 998 264	4 935 784	4 925 411	10 373	82%
Total		8 340 000	8 407 369	7 242 644	7 216 481	26 163	86%

(*) Reforço de 12 486 contos (Transf. Correntes) e de 6619 contos (Transf. Capital) resultantes da abertura de créditos especiais, nos termos do disposto na al. c) do n.º 1 do art. 2º e al. e) do n.º 2 do art. 3º do Decreto-Lei n.º 75/95, de 15 de Abril.

Fontes: Mapa XI – Orçamento inicial e rectificativo; CGE 2000; Quadros da “contas de gerência e de receitas orçamentais, da FCT e relatório de execução anual do PIDDAC – PRAXIS XXI, do DPP”.

Relativamente à execução financeira de 2000, verifica-se que:

- ◆ Dos 8 407 369 contos do PIDDAC ajustado – dotação final –, foram efectuados pagamentos no montante de 7 216 481 contos, dos quais 2 291 070 contos foram de financiamento nacional (FN) e os restantes 4 925 411 de financiamento comunitário (FC);
- ◆ Há uma diferença de 26 163 contos (15 790 FN e 10 373 FC), a qual resulta do apuramento entre os recebimentos – 7 242 644 contos – e os pagamentos efectivos do PRAXIS XXI – 7 216 481;
- ◆ A taxa de execução do PRAXIS XXI, desagregada por fontes de financiamento, evidencia maior cobertura dos FN, Cap. 50 – 99% – contra 82% dos FC;
- ◆ Quanto à taxa de execução global do PRAXIS XXI, cerca de 86%, face à dotação ajustada, foi superior à média global do PIDDAC, para este período – 74,7%.

Em conformidade com a análise aos elementos de suporte disponíveis, considera-se que os valores referentes à execução financeira, no ano 2000, são fidedignos e consistentes.



Tribunal de Contas

4.3.5 – Caracterização das metas quantificadas e previstas pelo Programa

Relativamente à caracterização das metas previstas pelo Programa, salienta-se a falta de ligação entre a execução financeira e a execução física, não conseguindo o sistema implementado para os indicadores físicos dar informação sistemática e efectiva quanto às diversas fases de desenvolvimento das acções e projectos do Programa. Apenas os projectos concluídos são contabilizados no sistema de informação relativo aos indicadores físicos.

O planeamento e a programação inicial, relativamente à quantificação dos indicadores físicos, careceu de rigor, sem que tivessem existido ajustamentos relevantes em termos de reprogramações.

O planeamento e a programação temporal e física foram efectuados para o período do QCA II – 1994/99 – não tendo existido quaisquer documentos de planeamento e programação anuais do PRAXIS, enquanto Programa PIDDAC, nem qualquer plano estratégico de médio prazo que traduzisse os objectivos dos Programas do Governo e das GOP, onde fossem calendarizados e temporizados os objectivos e as metas a atingir.

4.3.6 – Acompanhamento e controlo

As disposições relativas ao acompanhamento e controlo do PRAXIS XXI estão contidas quer na legislação específica do Programa e respectivo Documento Técnico e nos regulamentos de aplicação das medidas quer nos contratos e protocolos celebrados entre o Gestor, por um lado, e a AdI, a ANCCT (Ciência Viva) e a ex-JNICT/FCT, por outro, através dos quais o Gestor delegou as tarefas de acompanhamento e controlo.

Pela análise dos Relatórios de Execução da IOCT – PRAXIS XXI – período de 1994 a 1998, evidencia-se o seguinte:

- ◆ Nos anos de 1994 e 1995, com excepção dos controlos realizados pela ex-JNICT no caso da Acção “Infra-estruturas transitadas do Programa CIÊNCIA” (dada a existência de um núcleo devidamente organizado, herdado do QCA I), não foram efectuadas acções de controlo de 1º nível;
- ◆ No ano de 1994 começaram a ser delineados e implementados os procedimentos e as rotinas conducentes às acções de controlo;
- ◆ Nos anos de 1995 e 1996, o acompanhamento e controlo efectuados relativamente aos beneficiários finais foram assegurados, principalmente, no circuito despesa/pagamento;
- ◆ Em 1997, as acções de controlo da responsabilidade do Gestor não foram efectuadas com regularidade¹, tendo sido praticamente limitadas ao acompanhamento dos dossiers, apenas se tendo realizado 1 acção de acompanhamento e controlo, no 1º semestre de 1997, aos Biotérios financiados pelo PRAXIS;
- ◆ Só em 1998 foi preparado um processo de acompanhamento sistemático e directo dos projectos, englobando visitas aos locais de execução, efectuadas por peritos contratados para o efeito, na sequência do qual foram realizadas, nomeadamente, 38 acções de controlo junto dos

¹ Segundo o Relatório de Execução de 1997, tal facto deveu-se à insuficiência de meios da Estrutura de Apoio Técnico.

promotores dos projectos no âmbito da FCT e do Programa Plurianual de Apoio às Instituições Científicas e Tecnológicas;

- ◆ Relativamente à AdI¹, no âmbito da “Investigação em Consórcio”, realizaram-se, em 1997, 12 acções de controlo de 1º nível, tendo sido realizadas nos anos seguintes, de forma regular e sistemática, acções de controlo aos beneficiários finais;
- ◆ Também os projectos geridos pela ANCCT², inseridos no concurso Ciência Viva I, Ciência Viva II e Ciência Viva III, foram objecto de auditorias realizadas por empresas da área, verificando-se o seguinte grau de cobertura:
 - ◇ **Ciência Viva I**
 - ◆ O grau de cobertura dos projectos auditados face aos aprovados foi de 10%. Relativamente ao valor dos projectos aprovados, o grau de cobertura foi de 44%.
 - ◇ **Ciência Viva II**
 - ◆ O grau de cobertura dos projectos auditados face aos aprovados foi de 15%. Relativamente ao valor dos projectos aprovados, o grau de cobertura foi de 37%.
 - ◇ **Ciência Viva III**
 - ◆ O grau de cobertura dos projectos auditados face aos aprovados foi de 21%. Quanto ao valor dos projectos aprovados, o grau de cobertura foi de 47%.

Em síntese, pode dizer-se que:

- ◆ O acompanhamento e controlo das medidas e acções por parte da FCT e do Gestor/GGP incidiram, principalmente, no acompanhamento dos dossiers, nomeadamente no relativo à verificação documental, verificando-se que só a partir de 1998 foi preparado um processo de acompanhamento sistemático e directo dos projectos, englobando visitas aos locais de execução, as quais decorreram no primeiro trimestre de 1999;
- ◆ Relativamente ao controlo de 1º nível efectuado pela AdI e pela ANCCT, verifica-se que foram realizadas acções de controlo aos beneficiários finais de forma regular e sistemática.

4.3.7 – Contextualização da Ciência e Tecnologia com referência ao ano de 1999

Esta análise teve por base os dados relativos aos “*Principais Indicadores de Ciência e Tecnologia em Portugal, 1982/1999*”, do OCT³, e incidiu especialmente nos seguintes domínios:

- ◆ Despesa executada em I&D;

¹ Na sequência da celebração, em 1997, do contrato-programa entre o Gestor do Programa e a AdI, as tarefas de acompanhamento e controlo das medidas e acções transitadas ao abrigo daquele contrato foram delegadas nesta entidade.

² Em 1999 a gestão do Programa Ciência Viva foi transferida pelo Gestor do PRAXIS para a ANCCT, através da celebração de contrato-programa pelo qual foram também delegadas, na ANCCT, as tarefas de acompanhamento e controlo deste Programa.

³ “Séries estatísticas dos principais resultados do Inquérito ao Potencial Científico e Tecnológico Nacional”.



Tribunal de Contas

- ◆ Recursos Humanos Afectos à Actividade de Investigação;
- ◆ Participação do Sector Empresarial nas Actividades de I&D.

4.3.7.1 – Despesa executada em I&D

O volume da despesa executada em actividades de I&D em 1999 atingiu, a preços correntes, o valor de 163 milhões de contos, o que representa 0,77 do PIB (em 1995 este valor correspondia a 0,57%), ficando aquém dos 1,2/1,5% preconizados nos objectivos estratégicos do Programa.

Em relação a 1997, regista-se, a preços constantes, uma taxa média de crescimento anual de cerca de 15%.

A percentagem média da despesa executada em I&D sobre o PIB foi, para o conjunto dos países da União Europeia, em 1998, de 1,81%, evoluindo a uma taxa média de crescimento anual de 3,4%.

4.3.7.2 – Recursos humanos afectos à actividade de investigação - despesa executada em I&D

O número de investigadores em equivalente a tempo integral (eti) era, em 1999, de 15 751. Em per milagem da população activa, os investigadores (eti) representavam 3,1‰ (em 1995 representavam 2,4‰).

Em relação a 1997, a taxa média de crescimento anual dos recursos humanos em I&D foi de 7%.

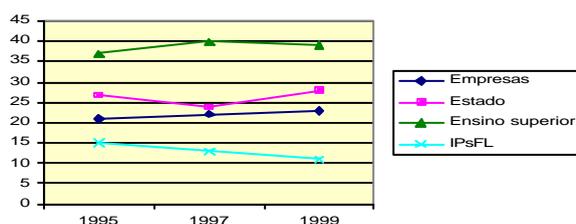
A per milagem de investigadores sobre a população activa, em 1997, foi na UE de 5‰.

O indicador relativo à capitação da despesa de I&D (recursos financeiros por investigador – eti) em Portugal passou de 70 mil dólares, em 1997, para 81 mil, em 1999. A média dos países da UE, em 1998, foi de 163 mil dólares.

4.3.7.3 – Participação do sector empresarial nas actividades de I&D

A percentagem da despesa total em I&D, a preços correntes, por sector de execução, no período de 1995 – 1999, encontra-se representada no gráfico seguinte:

Gráfico IV.3 – Despesa total em I&D, a preços correntes, por sector de execução (1995-1999)



Na distribuição da despesa em I&D por sectores de execução verifica-se que, em 1999, o sector Ensino Superior executou 39% dos recursos financeiros, seguindo-se o sector Estado com 28%, as Empresas com 23% e as IPsFLs com 11%.

No período de 1995 a 1999, verificou-se uma evolução positiva do indicador relativo à participação das empresas nas actividades de I&D. No entanto, esta variação positiva foi apenas de 2% (21% em 1995 e 23% em 1999).

Relativamente às fontes de financiamento, em 1999, o Estado constituiu-se como o principal agente financiador das actividades de I&D, com 70% da despesa total executada, e as Empresas financiaram 21%, não tendo sido alcançada a meta, preconizada nos objectivos operacionais, de atingir os 40%/45% no final do Programa, relativamente ao financiamento das Empresas.

A evolução deste indicador, no período de 1995 a 1999, revela que o peso de sector Estado cresceu 5% (em 1995 o Estado suportava 65% do financiamento da actividade de I&D), embora o indicador relativo às Empresas também tenha crescido 2% (de 19% em 1995 para 21% em 1999). Estes dados revelam que persiste a fragilidade e dependência da C&T do financiamento deste sector, contrariamente à UE onde, em 1998, o financiamento da despesa total em I&D do sector Estado se situava nos 36% e o financiamento das Empresas nos 60%.

Assim, conforme se refere no documento do OCT relativo aos “Principais Indicadores de Ciência e Tecnologia em Portugal, 1982/1999”, *“apesar da evolução positiva que se regista em todos os indicadores com taxas de crescimento muito superiores às registadas na UE, a distância de Portugal em relação à média destes países é ainda assinalável. Para Portugal atingir a média europeia será necessário mais do que duplicar os valores dos principais indicadores: Despesa de I&D/PIB, Investigadores (eti) / População activa e Capitação (Despesa de I&D/ Investigadores [eti])”*.

As maiores distâncias às médias Europeias registam-se no sector Empresas, tanto no que respeita à capacidade de execução (recursos humanos e financeiros disponíveis), como de financiamento das actividades de I&D, pelo que é neste sector que se exige um maior esforço de recuperação.¹

A definição das metas para 1999 da fracção da despesa em I&D no PIB e da parte da despesa em I&D realizada pelo Sector Empresas foi um erro grosseiro do planeamento realizado em 1993, dado que mesmo nessa altura de concepção do Subprograma poderia ser comprovado tecnicamente com facilidade que essas metas eram inatingíveis.

¹ Cf. o documento do OCT “Principais Indicadores de Ciência e Tecnologia em Portugal, 1982/1999”.



Tribunal de Contas

4.3.8 – Síntese da avaliação global do Programa

Na perspectiva da concepção do Programa, salienta-se:

Quadro IV.15 – Avaliação global do Programa

Dimensão Analítica	Critérios de Avaliação		
	Pertinência	Coerência	Oportunidade
Objectivos e programação	<p>A pertinência do Programa assenta, fundamentalmente, na necessidade de:</p> <ul style="list-style-type: none">◆ Fortalecer a base do sistema científico e tecnológico, garantindo a prazo uma oferta de I&D de qualidade internacional;◆ Mobilizar as capacidades de investigação para a aquisição e endogeneização de tecnologias que permitissem modernizar e diversificar o aparelho produtivo;◆ Ampliar a presença portuguesa no espaço científico e tecnológico europeu, melhorando a posição de Portugal nas redes científicas europeias e atraindo para o País actividades de investigação de âmbito europeu e ou internacional.	<p>Relativamente às orientações estratégicas, objectivos e medidas a realizar, existe identidade e coerência entre os Programas do XII e XIII GC e as GOP, constituindo-se as Grandes Opções como verdadeiros planos estratégicos para a área da Ciência e Tecnologia.</p> <p>A estrutura do Subprograma PRAXIS XXI apresenta um perfil de coerência em que se destaca:</p> <p>Coerência Interna</p> <ul style="list-style-type: none">◆ A forte contributividade da estrutura de Acções do Programa para o seu principal objectivo estratégico (a mobilização de capacidades de investigação para a aquisição e endogeneização de tecnologias orientadas para a modernização e diversificação do aparelho produtivo);◆ A valorização das articulações internas, numa óptica de complementaridade de bolsas e projectos de investigação;◆ A manutenção de um fluxo de formação no estrangeiro, procurando ao mesmo tempo criar espaço de articulação com a empregabilidade na base de projectos individuais ligados a projectos em consórcio;◆ Arquitectura coerente entre uma lógica de comportar despesas elegíveis orientadas para a sustentabilidade das instituições apoiadas pelo CIÊNCIA e uma lógica de estímulo à competição. <p>Coerência Externa</p> <p>Ao nível da coerência externa, verifica-se existirem complementaridades ao Programa em diversos programas operacionais nacionais, bem como nos Programas Comunitários de I&D.</p>	<p>A oportunidade deste Programa passa pela necessidade de contribuir para o crescimento económico, a competitividade e o desenvolvimento do emprego.</p>

No que respeita à gestão, salienta-se o seguinte:

Objecto de Avaliação	Organização	Acompanhamento e Controlo
Gestão	<p>A gestão do Subprograma passou por vários modelos que se podem sinteticamente caracterizar do modo seguinte:</p> <ol style="list-style-type: none"> Um primeiro modelo, que podemos situar até finais de 1995, caracterizado pela instabilidade da gestão, que teve subjacente a ideia de autonomizar a gestão do PRAXIS relativamente à JNICT, criando-se uma estrutura leve e desburocratizada (GGP). <p>No entanto, a criação de uma estrutura aparentemente autónoma veio a revelar-se inadequada quer por não terem sido assegurados os meios técnicos e humanos necessários ao seu regular funcionamento quer ainda por não terem sido convenientemente equacionadas a autonomia e relacionamento entre entidades, respectivos papéis e funções (neste contexto de gestão menos adequado, aliado a uma mudança de ciclo político, o PRAXIS XXI conhece de Fevereiro a Dezembro de 1995 quatro gestores).</p> <ol style="list-style-type: none"> Um modelo de estabilização da gestão, que se começa a verificar a partir de finais de 1995, com a criação do Ministério da Ciência e da Tecnologia e com a celebração de contratos-programa de gestão técnica, administrativa e financeira do Programa, entre o Gestor/FCT, por um lado, e a AdI e a ANCCT, por outro, entidades especializadas na concretização de objectivos integrados nas medidas/acções do PRAXIS XXI. 	<p>No que respeita ao acompanhamento e controlo de 1º nível das Medidas do Subprograma PRAXIS XXI por parte das entidades intervenientes na sua gestão, evidencia-se que:</p> <ul style="list-style-type: none"> O controlo efectuado pela FCT e GGP junto dos promotores/beneficiários finais não foi regular e sistemático, verificando-se que o acompanhamento e controlo efectuado incidiram, principalmente, no circuito despesa/pagamento. Só em 1998 foi preparado um processo de acompanhamento sistemático e directo dos projectos, englobando visitas aos locais de execução por peritos contratados para o efeito; Relativamente ao controlo de 1º nível efectuado pela ADI e pela ANCCT, evidencia-se que foram realizadas acções de controlo aos beneficiários finais de forma regular e sistemática.

Relativamente aos resultados do Programa, salienta-se:

Objecto de Avaliação	Eficácia
Resultados	<p>Relativamente à concretização dos objectivos e das metas previstas pelo Programa, verificou-se que:</p> <ul style="list-style-type: none"> O sistema de informação implementado para os indicadores físicos não conseguiu dar informação sistemática e em tempo real quanto às diversas fases de desenvolvimento das diversas medidas, acções e respectivos projectos; O planeamento e a programação inicial careceram de rigor, não tendo sido efectuados ajustamentos adequados em termos de reprogramações. <p>Considerando o contexto da C&T em 1999, evidencia-se:</p> <ul style="list-style-type: none"> A evolução positiva da generalidade dos indicadores, com taxas de crescimento superiores às registadas na UE, apesar de a distância de Portugal em relação à média destes países ser ainda assinalável, registando-se as maiores distâncias no sector Empresas, tanto no que respeita à capacidade de execução (recursos humanos e financeiros disponíveis), como de financiamento das actividades de I&D. <p>A não concretização de alguns objectivos estratégicos, designadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> O relativo ao volume da despesa executada em I&D, para o qual foi estabelecida a meta de atingir no final do século 1,2/1,5% do PIB, situando-se em 1999 este indicador em 0,77%; A consecução da meta de 40/45% preconizada para o financiamento em I&D por parte do sector Empresas, situando-se este indicador apenas nos 21%.



Tribunal de Contas

Quanto à utilidade dos resultados, salienta-se, em síntese, o seguinte:

Objecto de Avaliação	Impacto	Sustentabilidade
Utilidade dos Resultados	Embora não se revelando viável numa acção desta natureza, âmbito e meios técnicos e humanos disponibilizados, quantificar o impacto resultante dos contributos directos e indirectos que a I&D tem sobre os agentes beneficiários, por sua vez, eles próprios geradores/difusores de “VAB”, de difícil, senão impossível, quantificação objectiva no curto-médio prazo, verifica-se que os indicadores de evolução do SCTN, na última década, embora não demonstrem ter sido atenuado o desequilíbrio face à UE, revelam ter havido evolução e consequente impacto positivo no período em questão.	A continuidade pelo PRAXIS XXI de uma arquitectura coerente entre uma lógica de comportar despesas elegíveis orientadas para a sustentabilidade das instituições apoiadas pelo CIÊNCIA e uma lógica de estímulo à competição – iniciada com os apoios deste Programa – e a sua continuidade, nomeadamente, no âmbito do POCTI (sucessor do PRAXIS XXI) embora, só por si, não dê garantias de estar assegurada a sustentabilidade pós-fundos, irá contribuir decisivamente para a consolidação da I&D, potenciando a capacidade de continuidade, no mercado concorrencial que se avizinha, no quadro futuro de redução dos benefícios ora disponibilizados pela UE.