



Tribunal de Contas

CAPÍTULO XI

*Fluxos Financeiros com a União
Europeia*



XI – FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA (UE)

11.1 – Considerações gerais

De acordo com o disposto na alínea i) do n.º 1 do art. 41º 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.

À semelhança do referido nos pareceres anteriores, esta análise é dificultada pela ausência na Conta Geral do Estado de informação sistematizada sobre os fluxos financeiros efectivos com a União Europeia. Apesar de o Tribunal ter vindo a recomendar que a nova Lei de Enquadramento do Orçamento de Estado incluísse disposições no sentido de a CGE passar a inserir essa informação, tal não se veio a verificar.

No respeitante ao ano de 2000, o Governo, na sua Proposta de Lei n.º 16/VIII (Orçamento de Estado para 2000)¹, previa os seguintes fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia:

Quadro XI.1 – Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia

(em milhões de contos)

Transferências	Previsão 2000
1. Transferências de Portugal para a UE	265,1
Dtos. aduaneiros, nivelad. agrícolas e quot. açúcar (a)	41,9
Recursos próprios IVA	93,9
Recursos próprios PNB (b)	115,9
Compensação ao Reino Unido	13,4
Contribuições (c)	-
2. Transferências da UE para Portugal	795,8
FEOGA-Garantia	181,8
FEDER	322,0
FSE	134,0
FEOGA-Orientação	74,0
Fundo de Coesão	68,0
IFOP	16,0
Diversos	n.d.
Saldo Global (2-1)	530,7

(a) Inclui quotizações sobre o açúcar e isoglucose.

(b) Inclui a reserva monetária FEOGA e outras reservas.

(c) Participação no capital do BEI.

¹ Publicada no Diário da Assembleia da República, n.º 15, II Série-A, 5º Suplemento, de 29 de Janeiro de 2000.

Este capítulo integra ainda a síntese da avaliação dos resultados da execução dos programas operacionais do Continente, a que se procedeu nos relatórios das auditorias aos Programas Operacionais das Regiões do Norte, do Centro, de Lisboa e Vale do Tejo, do Alentejo e do Algarve – QCA II e a síntese do relatório de auditoria ao “Desenvolvimento de Investimentos com Recurso a Parcerias e Iniciativas Públicas”.

11.2 – Fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia

11.2.1 – Enquadramento

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

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 do Governo relativas às transferências para a UE e os montantes dessas transferências constantes da CGE:



Quadro XI.2 – Transferências de Portugal para a União Europeia em 2000

(em milhões de contos)

Transferências	Previsão do Governo (1)	Orçamento Inicial (2)	Diferença (2) - (1)	CGE (3)	Diferença (3) - (2)
Recursos próprios tradicionais	41,9	46,5	+ 4,6	40,7	- 5,8
Direitos aduaneiros	41,9	32,6	+ 4,6	34,0	+ 2,6
Direitos niveladores agrícolas		13,1		5,8	- 7,3
Quotiz. S/ o açúcar e isoglucose		0,8		0,9	+ 0,1
Contribuição financeira	223,2	223,2	-	215,1	- 8,1
Recursos próprios IVA	93,9	93,9	-	101,3	+ 7,4
Recursos próprios PNB ^(a)	115,9	115,9	-	101,6	- 14,3
Compensação ao Reino Unido	13,4	13,4	-	12,2	- 1,2
Total	265,1	269,7	+ 4,6	255,8	- 13,9

(1) Estimativas apresentadas pelo Governo na sua Proposta de Lei n.º 16/VIII (Orçamento de Estado para 2000).

(a) Inclui a reserva monetária FEOGA e outras reservas.

Comparando as estimativas apresentadas pelo Governo na Proposta de Lei n.º 16/VIII (Orçamento de Estado para 2000) com os montantes das dotações iniciais inscritas no OE, continua-se a verificar a não total concordância entre esses valores¹, facto para o qual não se encontra explicação, uma vez que os dois documentos são apresentados à Assembleia da República conjuntamente.

Por outro lado, comparando os montantes das dotações iniciais inscritas no OE com o valor da execução, verifica-se que esta se revelou inferior no respeitante aos recursos próprios tradicionais (-5,8 milhões de contos) e à contribuição financeira (-8,1 milhões de contos).

11.2.2 – Recursos próprios não tradicionais

As despesas relacionadas com a transferência para a União Europeia dos recursos próprios não tradicionais, cujas dotações orçamentais estão inscritas no Cap. 70º – "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", foram objecto de verificação na Direcção-Geral do Tesouro.

À semelhança dos anos anteriores, a Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais (DGAERI), apresentou no ano anterior, com base em elementos fornecidos pelo INE, as previsões para o ano 2000 referente ao PNB. Com fundamento nessas previsões, a União Europeia elaborou o seu orçamento e fixou o montante da contribuição financeira portuguesa para o orçamento comunitário.

Assim, conforme se evidencia no quadro seguinte, no final de 1999 foram fixados os montantes das contribuições devidas por Portugal em 2000, valores esses que no 3º trimestre foram objecto de correcção.

¹ 4,6 milhões de contos inscritos no OE, referentes aos recursos próprios tradicionais.

Quadro XI.3 – Contribuições devidas por Portugal

Designação	Contribuição em euros			Taxa de câmbio	Contribuição final em PTE
	Inicial	Correcção	Final		
Recursos próprios IVA	468 201 073	^(b) - 1 703 227	466 497 846	200,482	93 524 421 162
Recurso complem. PNB	^(a) 565 912 472	^(b) - 91 132 559	474 779 913		95 184 826 518
Comp. ao Reino Unido	66 989 156	^(b) - 6 675 650	60 313 506		12 091 772 310
Total	1 101 102 701	- 99 511 436	1 001 591 265		200 801 019 990

(a) O montante da contribuição paga em Janeiro foi de € 546 658 658, tendo sido objecto de correcção no mês seguinte.

(b) Correcção comunicada em Agosto de 2000 e que se reflectiu nos pagamentos de Setembro e subsequentes até ao final do ano, tendo sido recalculadas as contribuições devidas.

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.

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

Os pagamentos e recebimentos efectuados no ano de 2000 foram os seguintes:



Tribunal de Contas

Quadro XI.4 – Contribuições - Fluxos financeiros

(em escudos)

Meses	Recursos próprios IVA	Recurso complementar PNB	Compensação ao Reino Unido	Reserva Monetária FEOGA	Outras Reservas	Total
Janeiro	(a) 23 466 471 877	(a) 10 959 522 107	(a) 3 357 529 995			37 783 523 979
Fevereiro	1 955 539 323	7 949 688 596	279 794 167		190 088 699	10 375 110 785
Março	2 737 755 053	9 454 605 352	391 711 832			12 584 072 237
Abril	7 822 157 292	9 454 605 352	1 119 176 665			18 395 939 309
Maió	7 822 157 292	9 454 605 352	1 119 176 665			18 395 939 309
Junho	3 911 078 646	9 454 605 352	559 588 334	404 899 612		14 330 171 944
Julho	7 039 941 563	9 454 605 352	1 007 258 998			17 501 805 913
Agosto	7 039 941 563 (g) 782 215 730	9 454 605 352	1 007 258 998 (g) 111 917 751			18 395 939 394
Setembro	7 566 057 533	(c) - 4 248 222 926	115 415 911	(c) - 16 920 491		3 416 330 027
Outubro	7 793 701 763	7 932 068 877	1 007 647 692			16 733 418 332
Novembro	7 822 157 292	9 454 605 352	1 119 176 665			18 395 939 309
Dezembro	7 822 157 292	9 454 605 352	1 119 176 665			18 395 939 309
Subtotal	93 581 332 219	98 229 899 470	12 314 830 338	387 979 121	190 088 699	204 704 129 847
Reposições	(f) - 56 911 058	(f) - 3 045 072 950	(f) - 223 057 946	-	-	- 3 325 041 954
Total	93 524 421 161	95 184 826 520	12 091 772 392	387 979 121	190 088 699	201 379 087 893
Correcções a anos anteriores	(e) 7 729 404 718	(b) 66 951 564 (e) 5 725 529 128	(d) 158 085 185	-	-	13 679 970 595
Total da despesa	101 253 825 879	100 977 307 212	12 249 857 577	387 979 121	190 088 699	215 059 058 488

(a) Pagamentos efectuados, através da conta de operações específicas do Tesouro – "Antecipação de receitas – alínea b) do n.º 1 do art. 30º, do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5/6", posteriormente regularizados por despesa orçamental.

(b) Este valor decorre da aprovação pelo Parlamento Europeu, em 18.11.99 do orçamento rectificativo e suplementar n.º 5, relativo ao ano de 1999, cujo pagamento referente aos recursos complementar PNB foi efectuado em Janeiro, através da conta de operações específicas do Tesouro – "Antecipação de receitas – alínea b) do n.º 1 do art. 30º, do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5/6", posteriormente regularizado por despesa orçamental.

(c) Correcção efectuada através de reposição abatida nos pagamentos em 8 de Setembro de 2000.

(d) Pagamento efectuado no mês de Setembro, referente ao cálculo definitivo do financiamento da correcção ao Reino Unido do ano de 1996.

(e) Pagamentos efectuados no mês de Janeiro de 2001 relativos a ajustamentos para os anos de 1986 a 1999.

(f) Correcção efectuada através de reposição abatida nos pagamentos em 29 de Dezembro de 2000, em virtude de a conta da Comissão ter sido creditada por montantes superiores aos indicados pela DG XIX, como devidos em Novembro e Dezembro.

(g) Pagamentos adicionais que foram efectuados através da conta de operações específicas do Tesouro – "Antecipação de receitas – alínea b) do n.º 1 do art. 30º, do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5/6", em virtude de a conta da Comissão não ter sido creditada pelos montantes indicados pela DG XIX, como devidos em Agosto.

Os pagamentos do mês de Janeiro, no montante de 37,9 milhões de contos, onde se inclui o valor de 66 951 564\$00 respeitante ao recurso complementar PNB decorrente da aprovação pelo Parlamento Europeu, em 18 de Novembro de 1999, do orçamento rectificativo e suplementar n.º 5, relativo ao ano de 1999, foram efectuados através da conta de operações específicas do Tesouro – "Antecipação de receitas – alínea b) do n.º 1 do art. 30º, do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5/6", posteriormente regularizados por despesa 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.

O pagamento do mês de Abril, no montante de 18 395 939 309\$00, foi também efectuado através da conta de operações específicas do Tesouro – "Antecipação de receitas – alínea b) do n.º 1 do art. 30º, do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5/6", e posteriormente regularizado por despesa orçamental, dado não ter sido possível efectuar aquele pagamento através do SIC, devido a uma avaria no sistema informático.

Relativamente ao mês de Agosto, foi comunicado pela Comissão terem sido creditados montantes diferentes dos que estavam fixados para os recursos próprios IVA (-782 215 730\$00) e compensação ao Reino Unido (-111 917 751\$00), perfazendo uma diferença de 894 133 481\$00. Para obviar esta situação, em virtude de ter havido um lapso, a DGT pagou através da conta de operações específicas do Tesouro – "Antecipação de receitas – alínea b) do n.º 1 do art. 30º, do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5/6", posteriormente regularizados por despesa orçamental, sendo a conta da Comissão creditada no dia 30/08/00, com data valor de 1/8/00.

Em Setembro foi comunicado pela Comissão a restituição de 4248 222 926\$00 e 16 920 491\$00 referente aos recursos complementar PNB e reserva monetária do FEOGA, respectivamente. As reposições foram efectuadas através de guia abatida nos pagamentos em 8 de Setembro de 2000. Dado tratar-se de reposição de verbas que foram pagas em anos anteriores, tal restituição não deveria ter sido classificada como "Reposição abatida nos pagamentos", mas como "Reposição não abatida nos pagamentos".

Para além dos pagamentos previstos no mês de Setembro, foi ainda pago o montante de 158 085 185\$00 respeitante à correcção da compensação ao Reino Unido do ano de 1996.

No que diz respeito aos pagamentos a efectuar nos meses de Novembro e Dezembro, os valores creditados na conta da Comissão, por lapso, não foram os correctos, verificando-se que foi pago em excesso o montante de 3 325 041 954\$00 (recursos próprios IVA – 56 911 058\$00, recursos complementar PNB – 3 045 072 950\$00 e compensação ao Reino Unido – 223 057 946\$00). Posteriormente foi efectuada a respectiva correcção através de reposição abatida nos pagamentos, em 29 de Dezembro de 2000.

A Comissão solicitou ainda em Novembro de 2000 a disponibilização do montante extraordinário dos ajustamentos no Orçamento Comunitário do período de 1986 a 1999, de 7 729 404 718\$00 respeitante aos recursos próprios IVA e 5 725 529 128\$00 respeitante ao recurso complementar PNB, perfazendo 13,4 milhões de contos, a creditar no 1º dia útil do mês de Dezembro.

Dado haver insuficiência orçamental para fazer face ao referido pagamento, tornou-se necessário o reforço orçamental através da transferência entre rubricas, autorizada pelo Secretário de Estado do Orçamento por despacho de 18/12/00, embora tenha determinado que o pagamento dos referidos 13,4 milhões de contos só deveria ocorrer em Janeiro de 2001. Foi então, em 3/01/01, durante o período complementar, processada através do SIC a respectiva despesa, com data valor de 29/12/00.

O adiamento do referido pagamento originou um encargo adicional, na medida em que a CE exigiu juros de mora pelo atraso no crédito da conta, ao abrigo do disposto no art. 11º do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 1 150/2000. Segundo os cálculos efectuados pela Comissão, os juros devidos, à taxa de 7,09%, ascenderam a 78 214 440\$00, importância paga em Julho 2001, já por conta do OE/2001.

Igualmente foi solicitado pela CE, ao abrigo da disposição acima referida, o pagamento de juros de mora à taxa de 6,66%, perfazendo o montante de 4718 386\$00 referente ao lapso da DGT na contribuição do mês de Agosto, conforme foi referido anteriormente.

O pagamento dos juros de mora, no montante total de 82 932 826\$00, foram pagos em Julho de 2001, pelas rubricas de despesa relativas às várias contribuições distorcendo assim a execução de 2001, dada a forma incorrecta como esse pagamento foi classificado, a título de contribuição e não como penalização.



Tribunal de Contas

Face à situação descrita, recomenda-se que os pagamentos das contribuições sejam efectuados nas datas fixadas pelos regulamentos comunitários, ou seja no 1º dia útil de cada mês, e pelos montantes previamente indicados, por forma a não onerar o Estado com o pagamento de juros de mora.

A execução orçamental das dotações relativas aos recursos próprios não tradicionais encontra-se evidenciada no quadro seguinte:

Quadro XI.5 – Recursos próprios não tradicionais - Execução orçamental

(em contos)

Designação	Dotação inicial	Alterações orçamentais			Dotação final	Pagamentos	Saldos
		Reforços	Anulações	Total			
Rec. próprios IVA	93 865 900	(a) + 7 444 837	-	+ 7 444 837	101 310 737	101 253 826	56 911
Rec. compl. PNB	113 455 300	-	- 7 444 837	- 7 444 837	106 010 463	100 977 307	5 033 156
Comp. Reino Unido	13 430 100	-	-	-	13 430 100	12 249 858	1 180 242
Res. monet. FEOGA	1 346 100	-	-	-	1 346 100	387 979	958 121
Outras reservas	1 093 000	-	-	-	1 093 000	190 089	902 911
Total	223 190 400	+ 7 444 837	- 7 444 837	0	223 190 400	215 059 059	8 131 341

(a) Reforço por contrapartida da dotação relativa ao recurso complementar PNB.

Conforme já foi referido, para assegurar o pagamento devido no ano, a título de "Recursos próprios IVA", por insuficiência da respectiva dotação, houve necessidade de a mesma ser reforçada por contrapartida do "Recurso complementar PNB", no final do ano, no montante de 7 444 837 contos, em virtude das correcções comunicadas pela Comissão relativas a anos anteriores.

No quadro seguinte comparam-se os montantes dos "Recursos próprios não tradicionais" transferidos para a União Europeia, nos anos de 1999 e 2000.

Quadro XI.6 – Recursos próprios não tradicionais - Evolução

(em contos)

Designação	1999	2000	Variação	
			Valor	Percentual
Recursos próprios IVA	94 140 461	101 253 826	+ 7 113 365	+ 7,6
Rec. complementar PNB	101 576 266	100 977 307	- 598 959	- 0,6
Comp. ao Reino Unido	16 356 826	12 249 858	- 4 106 968	- 25,1
Res. monetária do FEOGA	647 984	387 979	- 260 005	- 40,1
Outras reservas	-	190 089	+ 190 089	...
Total	212 721 537	215 059 059	+ 2 337 522	+ 1,1

Da análise do quadro constata-se ter havido um aumento nas contribuições para o Orçamento da União Europeia relativo aos recursos próprios não tradicionais em cerca de 2,3 milhões de contos, tendo contribuído para esse aumento os recursos próprios IVA (+7,1 milhões de contos) e outras reservas (+0,2 milhões de contos).

O recurso complementar PNB, a compensação ao Reino Unido e a reserva monetária do FEOGA, registaram decréscimos de 0,6, 4,1 e 0,3 milhões de contos, respectivamente.

A Direcção-Geral do Tesouro, ouvida sobre o ponto 11.2, refere, na sua resposta, que "(...) *nada tem a comentar relativamente às questões apresentadas*".

11.3 – Fluxos financeiros da UE para Portugal

11.3.1 – Análise Global

11.3.1.1 – Enquadramento

A “Análise Global dos Fluxos Financeiros da UE para Portugal” incidiu, tendo em conta os objectivos estratégicos definidos no PDR e no PNDES que serviram de base à aprovação do QCA II (Decisão da Comissão 94/170/CE, de 25 de Fevereiro) e do QCA III (Decisão C (2000) 762, de 30 de Março), sobre as transferências e a aplicação dos Fundos estruturais, do Fundo de Coesão e do FEOGA-Garantia, oriundos da UE, no horizonte temporal 1994-2000, com particular enfoque na execução de 2000, sua relação com a CGE/2000 e com o OE/PIDDAC relativo ao mesmo ano.

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

- ◆ Previsão e recepção dos fluxos financeiros da UE para Portugal em 2000;
- ◆ Breve caracterização do QCA III quanto à estrutura, princípios, regras gerais e montantes envolvidos;
- ◆ Execução financeira do QCA II, do QCA III, do Fundo de Coesão I e II e do FEOGA-Garantia, em 2000;
- ◆ Perspectiva acumulada relativamente à programação e execução por fundo e instrumento financeiro (QCA II e QCA III);
- ◆ Perspectiva acumulada da execução dos Fundos estruturais, por eixos e por fundos/instrumentos financeiros (QCA II e QCA III).

Para o desenvolvimento dos trabalhos foi recolhida informação na DGDR, na DGT e no INGA. Relativamente ao QCA III foi utilizada a informação constante do Relatório de Auditoria n.º 4/2002 – “Acompanhamento do desenvolvimento e da estrutura de gestão e controlo do QCA III” – aprovado pela 2ª Secção do Tribunal de Contas.

Nos termos do art. 13º da Lei 98/97, de 26 de Agosto, foram ouvidos a DGDR, a DGT, o INGA e a DGO. No seguimento do exercício do direito do contraditório, a DGDR veio formular algumas observações que se encontram inseridas nos pontos próprios; as restantes entidades alegaram não ter nada a comentar.



11.3.1.2 – Portugal no contexto da política financeira da UE

No âmbito da política financeira da UE relativa aos fundos comunitários (Política Agrícola Comum e Acções Estruturais), foram pagos, em 2000, aos 15 países que a integram, um total de 13 552,2 milhões de contos, dos quais 5 531,5 milhões de contos (40,51%) se destinaram a acções estruturais nomeadamente: FEDER (41,73%); FSE (27,17%); FEOGA-Orientação (14,15%); IFOP (2,14%) e Fundo de Coesão (6,43%). Destes fundos foram transferidos para Portugal 475,1 milhões de contos (cerca de 8,6%)¹.

O remanescente (8 020,7 milhões de contos) foi pago pela UE no âmbito da PAC, sendo apenas 130,9 milhões de contos (1,6%) destinados a Portugal¹.

11.3.1.3 – Transferências de Fundos da UE em 2000

A análise dos fluxos financeiros provenientes da UE continua a ser dificultada pela ausência de informação sistematizada, conforme já foi referido no Parecer sobre a CGE de 1999. De facto, verifica-se que a CGE não contém informação que permita apurar o montante por fundo e instrumento financeiro, encontrando-se estes valores disseminados pelas diversas rubricas de classificação económica das muitas entidades que a integram.

No entanto, o Governo, aquando da apresentação do Relatório Geral, no âmbito da elaboração do Orçamento de Estado para 2000 (Proposta de Lei n.º 16/VIII) que contempla um capítulo relativo às “Transferências Financeiras”, efectuou uma estimativa das verbas provenientes da UE para Portugal.

O quadro seguinte reflecte, por um lado, as estimativas apresentadas pelo Governo e relativas às transferências da UE para Portugal e, por outro, as transferências efectivamente registadas na DGT:

Quadro XI.7 – Transferências da UE para Portugal - 2000

(em milhões de contos)

Transferências	Previsão do Governo (a)	Transferências efectivas registadas na DGT (b)	Variação	
			Em Valor	%
	(1)	(2)	(3)=(2)-(1)	(4)=(3)/(1)
FEOGA-Garantia	181,8	130,9	- 50,9	- 28,00
FEDER	322,0	270,4	- 51,6	- 16,02
FSE	134,0	102,0	- 32	- 23,88
FEOGA-Orientação	74,0	64,9	- 9,1	- 12,30
Fundo de Coesão	68,0	23,3	- 44,7	- 65,74
IFOP	16,0	15,5	- 0,5	- 3,13
Diversos		26,9	26,9	
Total	795,8	633,9	- 161,9	- 20,34

(a) Estimativas apresentadas pelo Governo na sua Proposta de Lei n.º 16/VIII.

(b) DGT: Mapa dos Fluxos Financeiros com a EU, em 2000.

¹ Dados extraídos do JOCE – Relatório do TCE – 2000.

Comparando as estimativas apresentadas pelo Governo com as transferências efectivas, observa-se uma diferença de -161,9 milhões de contos, ou seja, menos 20,34% das verbas globais previstas, verificando-se variações negativas ao nível de todos os fundos, com especial relevo no âmbito do Fundo de Coesão.

Sobre esta matéria e, especificamente, no que se relaciona com o Fundo de Coesão, a DGDR vem alegar que:

“As estimativas em causa foram efectuadas num contexto de diversos factores de incerteza quanto aos efeitos das alterações ao regulamento do Fundo no novo período de aplicação em relação aos projectos que viriam a ser candidatos. De facto, as transferências relativas ao Fundo de Coesão II foram praticamente inexistentes, apenas um projecto foi aprovado em tempo útil para originar pagamentos (0,6 milhões de contos).

As transferências do Fundo de Coesão I (22,6 milhões de contos), muito inferiores às dos anos anteriores, revelam a situação da maioria dos projectos, com execuções superiores a 80%, mas sem relatório final, o que inviabiliza a entrada de pagamentos da CE.”.

Verificou-se que os fluxos financeiros da UE financiaram uma parte dos investimentos do PIDDAC. Cumpre, aliás, salientar que a interligação entre os QCA II e III e o PIDDAC, por via das acções co-financiadas, se traduz num esforço financeiro acrescido por parte da Administração Central e no consequente impulso ao investimento público e privado consistentes com os objectivos de convergência real definidos no Tratado de Maastricht.

O quadro seguinte apresenta uma perspectiva geral do financiamento comunitário do PIDDAC:

Quadro XI.8 – PIDDAC - Financiamento comunitário - 2000

(em milhões de contos)

	Previsão	Execução Financeira	
	OE Final (Mapa XI)	Valor	%
Cap. 50°C	47,3	13,5	28,5
Outras Fontes	387,9	216,1	55,7
Total	435,2	229,6	52,7

Fontes: DPP; Lei n.º 3-A/2000, de 4 de Abril – GOP/2000; Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril – OE/2000.

Pela sua análise verifica-se que a execução financeira comunitária atingiu 52,7%, o que representa um decréscimo de 32,7 pontos percentuais em relação ao ano de 1999¹.

Uma análise mais desenvolvida sobre o Orçamento dos Investimentos do Plano (PIDDAC), nomeadamente sobre as suas fontes de financiamento, encontra-se no Cap. IV do presente Parecer.

11.3.1.4 – Fluxos financeiros da UE no período 1994/2000

No período de 1994/2000 foram recebidos da UE cerca de 4 855 milhões de contos, cuja distribuição, por fundos e instrumentos financeiros, se apresenta no quadro e gráfico seguintes:

¹ Conforme Parecer da CGE/99 (execução financeira:85,4%).



Tribunal de Contas

Quadro XI.9 – Transferências da UE - 1994/2000

(em milhares de contos)

Fundo / Instrumento Financeiro	Transferências da UE			Programação 1994/99	(%)	Programação 2000/2006	(%)
	1994-1999	2000	TOTAL				
			(1)	(2)	(1)/(2)	(3)	(1)/(3)
FEDER (QCA III)	–	173 498,0	173 498,0	–	–	2 491 621,7	6,96
FSE (QCA III)	–	47 285,1	47 285,1	–	–	885 195,4	5,34
FEOGA-O (QCA III)	–	29 714,4	29 714,4	–	–	424 491,2	7,00
IFOP (QCA III)	–	3 055,1	3 055,1	–	–	43 643,7	7,00
Fundo de Coesão II	–	596,7	596,7	–	–	(a)	
Sub-Total 1	–	254 149,3	254 149,3	–	–	3 844 952,0	6,61
FEDER (QCA II)	1 727 881,2	96 853,8	1 824 735,0	1 980 777,3	92,12		
FSE (QCA II)	602 873,8	54 676,2	657 550,0	666 542,1	98,65		
FEOGA-O (QCA II)	381 551,5	34 167,2	415 718,7	425 793,7	97,63		
IFOP (QCA II)	27 397,1	12 476,3	39 873,4	46 297,9	86,12		
Fundo de Coesão I (*)	507 544,6	22 752,9	530 297,5	582 768,0	91,00		
Sub-Total 2	3 247 248,2	220 926,4	3 468 174,6	3 702 179,0	93,68		
FEOGA-G	793 009,3	130 882,7	923 892,0	–	–		
Sub-Total 3	793 009,3	130 882,7	923 892,0	–	–		
Outros (**)	88 817,2	26 913,9	115 731,1	–	–		
FEDER (QCA I)	92 981,8	–	92 981,8	–	–		
Sub-Total 4	181 799,0	26 913,9	208 712,9	–	–		
Total	4 222 056,5	632 872,3	4 854 928,8	–	–		

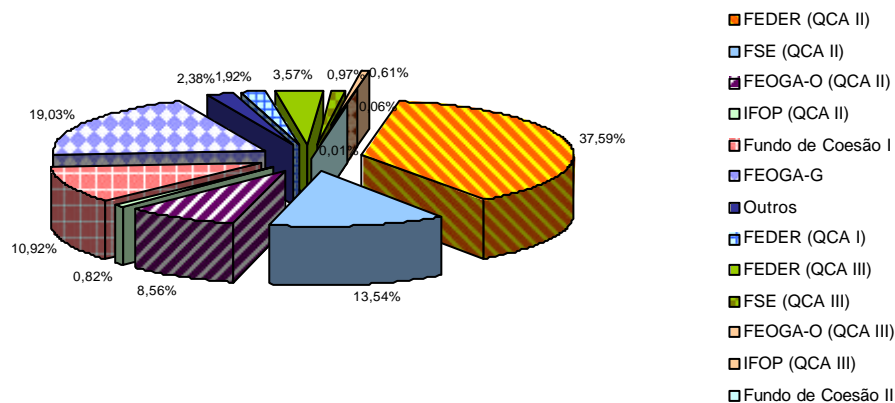
(*) Em 1994 inclui-se o valor relativo a 1993 (início do Fundo de Coesão).

(**) Valores entrados directamente para os programas LEADER, Iniciativa Comunitária Têxtil e Diversos.

(a) Não foi identificado o valor de programação para o Fundo de Coesão II.

Fonte: DGT e DGDR.

Gráfico XI.1 – Transferências da UE - 1994/2000



Fonte: DGT.

No período 1994-2000, o FEDER II teve a maior percentagem nos fluxos financeiros da UE (37,59%), sendo ainda de referenciar, entre os fundos mais representativos, o FEOGA-Garantia (19,03%), o FSE II (13,54%) e o Fundo de Coesão I (10,92%).

As transferências da UE no período supra referido representaram, no que respeita aos fundos que integram o QCA II e ao Fundo de Coesão, cerca de 94% do total programado, sendo o FSE, o FEOGA-Orientação e o FEDER os fundos cujas verbas recebidas mais se aproximaram das programadas, evidenciando taxas de realização de 98,65%, 97,63% e 92,12%, respectivamente. Com o maior distanciamento, face à programação, encontra-se o IFOP que regista transferências de apenas 86,12%.

Assim, em termos globais, no que respeita aos fundos que integram o QCA II e ao Fundo de Coesão I, para que se cumpra o programado, deverão ainda ser recebidos da UE cerca de 234 milhões de contos, (aproximadamente 6%).

No que se relaciona com os fundos inerentes ao QCA III e Fundo de Coesão II, as primeiras transferências tiveram lugar no ano 2000, tendo-se verificado que o montante transferido da UE ascendeu aproximadamente a 254,1 milhões de contos, representando o FEDER a maior fatia das transferências ocorridas (68,2%), seguido do FSE (18,6%), do FEOGA-Orientação (11,6%), do IFOP (1,2%) e do Fundo de Coesão (0,2%).

Dos 254,1 milhões de contos transferidos a maior parte (cerca de 253,6 milhões de contos) correspondeu às verbas recebidas no âmbito do QCA III, que representaram aproximadamente 6,61% do total das verbas programadas para o período 2000-2006.

11.3.1.5 – QCA III

11.3.1.5.1 – Estrutura

O QCA III foi aprovado pela Decisão C (2000) 762, de 30 de Março, para o período de 2000 a 2006.

Para a negociação do QCA III foram decisivos os objectivos e as estratégias constantes dos seguintes instrumentos de planeamento:

- ◆ Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (PNDES);
- ◆ Plano de Desenvolvimento Regional (PDR).

O QCA III engloba quatro eixos prioritários que reflectem os objectivos da intervenção, a qual tem em vista superar os atrasos estruturais de Portugal relativamente à Europa:

- ◆ Eixo 1 – Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão nacional;
- ◆ Eixo 2 – Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro;
- ◆ Eixo 3 – Afirmar o valor do território e da posição geo-económica do país;
- ◆ Eixo 4 – Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional.



Tribunal de Contas

Cada um dos eixos é composto por programas operacionais. Os três primeiros eixos são constituídos por programas operacionais sectoriais, num total de onze. O quarto eixo desenvolve-se por sete programas operacionais regionais. Existe ainda um programa operacional, a “Assistência Técnica”, horizontal em relação aos demais.

11.3.1.5.2 – Princípios e regras gerais

O quadro normativo do QCA III, aprovado pelo Regulamento (CE) 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho, encontra-se enformado por princípios gerais que condicionaram as fases do planeamento e da programação e que se irão reflectir na fase da execução, dos quais se destacam os seguintes:

- ◆ Adicionalidade;¹
- ◆ Parceria;²
- ◆ Respeito pelas regras comunitárias da concorrência;
- ◆ Respeito pelas regras comunitárias de adjudicação dos contratos de direito público;
- ◆ Protecção do ambiente;
- ◆ Igualdade de oportunidades entre homens e mulheres;
- ◆ Compatibilidade com a PAC e com as outras políticas comuns.

A nível financeiro, o QCA III é distinto dos anteriores QCA, exigindo um rigor e esforço financeiro acrescidos. As principais novas regras financeiras são as seguintes:

- ◆ No que respeita aos pagamentos da Comissão Europeia, o sistema em vigor é o dos reembolsos das despesas já efectuadas;³
- ◆ A execução financeira deverá ocorrer até ao termo do 2º ano seguinte ao da sua autorização orçamental, sob pena de anulação automática da autorização, com a consequente perda de verbas comunitárias; esta regra, conjugada com a anterior, impõe uma execução célere que apenas será alcançada através de rigor na programação;
- ◆ Parte dos Fundos estruturais – 4% – encontra-se cativa até ao meio do período do QCA III, sendo posteriormente atribuída em função da eficiência demonstrada em cada intervenção operacional – reserva de eficiência;
- ◆ Encontra-se também prevista uma reserva de programação, no valor correspondente a 2,6% dos Fundos estruturais, a atribuir em simultâneo e de forma coerente com a reserva de eficiência, com o objectivo de flexibilizar o QCA III.

¹ De acordo com este princípio, as dotações dos fundos não podem substituir as despesas estruturais públicas, devendo estas manter o mesmo nível médio anual atingido durante o período de programação anterior.

² Princípio segundo o qual as acções comunitárias serão adoptadas em estreita concertação com o Estado-membro, com as autoridades e organismos por ele designados.

³ No QCA II, o sistema era diverso, vigorando o princípio dos adiantamentos.

11.3.1.5.3 – Visão financeira global

No âmbito do QCA III prevê-se uma despesa pública de 6 575,81 milhões de contos (32 799 992 mil euros), co-financiada pela UE em 4 116,9 milhões de contos (20 535 000 mil euros), o que corresponde a uma taxa de co-financiamento de 62,6%, estimando-se em 1 884,47 milhões de contos (9 399 711 mil euros) o investimento privado, o que perfaz um investimento total associado ao QCA III de aproximadamente 8 460,28 milhões de contos (42 199 703 mil euros).

Quadro XI.10 – Despesa pública

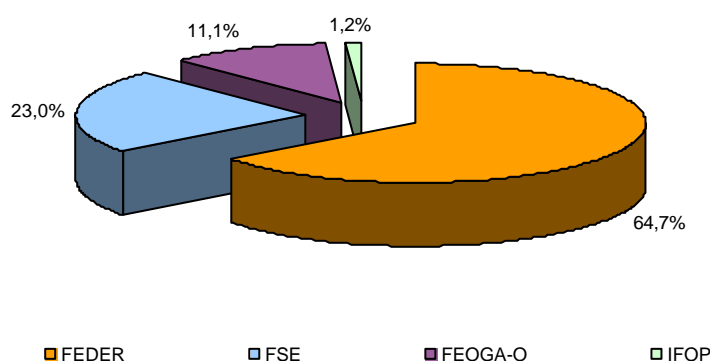
(em mil euros)

Investimento Total (1) = (2) + (5)	Despesa Pública			Investimento Privado (5)
	Total (2) = (3) + (4)	Contribuição Comunitária (3)	Contrapartida Nacional (4)	
42 199 703	32 799 992	20 535 000	12 264 992	9 399 711

Sobre o valor da despesa pública total prevista, a DGDR, nas alegações produzidas, vem referir que “(...) deverá ser 32 800 019 mil euros. Esta diferença deve-se ao valor da Despesa Pública do PO Assistência Técnica (o valor DP constante na Decisão do POAT é de 108 413 e não 108 386 mil euros (...)).” Conforme se referiu no ponto 11.3.1.1., relativamente ao QCA III foram utilizados os dados constantes do Relatório de Auditoria n.º 4/2002-2ª Secção do Tribunal de Contas. De resto, a diferença mínima encontrada (27 euros) não é susceptível de alterar qualquer das conclusões ou recomendações formuladas.

O financiamento comunitário previsto, no valor de cerca de 4 116,9 milhões de contos (20 535 000 mil euros), distribui-se pelos Fundos estruturais de acordo com o seguinte gráfico:

Gráfico XI.2 – Financiamento comunitário por Fundo estrutural



Conforme se pode visualizar o FEDER é o fundo mais representativo (64,7%), seguindo-se o FSE, o FEOGA-Orientação e o IFOP, que representam os restantes 35,3%.

Se tomarmos em linha de conta os montantes iniciais aprovados no âmbito do presente QCA e no anterior e compararmos a repartição do financiamento comunitário pelos vários fundos, conclui-se que não se verificam alterações substanciais, podendo, no entanto, constatar-se que:

- ♦ o FEDER III representa mais 2,3% face ao FEDER II;



Tribunal de Contas

- ◆ o FSE III evidencia um acréscimo de cerca de 0,54% face ao FSE II;
- ◆ o FEOGA-Orientação III sofreu um decréscimo na ordem dos 2,44% face ao FEOGA-Orientação II;
- ◆ e, por último, o IFOP III decresceu cerca de 0,32% relativamente ao IFOP II.

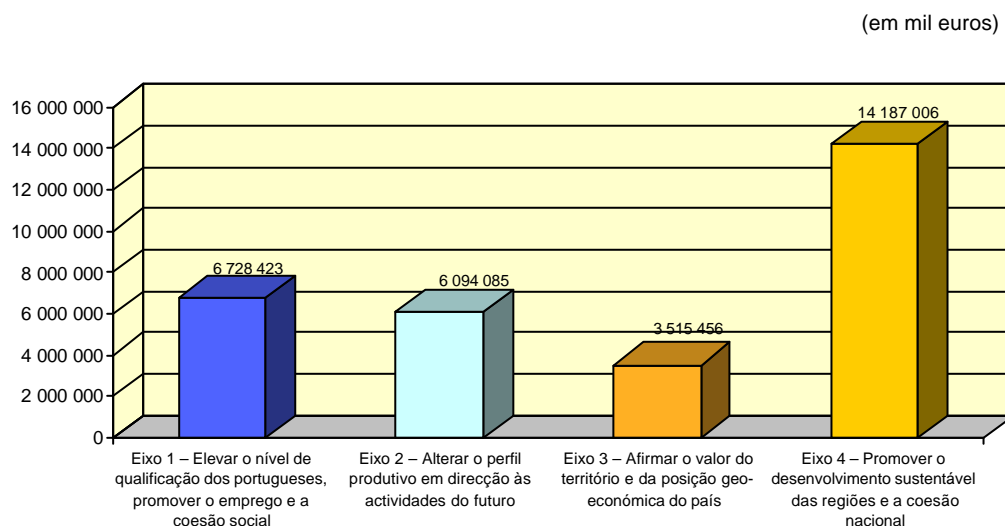
Tal como foi referido no ponto 11.3.1.5.1, o QCA III é constituído por quatro eixos prioritários. Em termos de despesa pública destaca-se o Eixo 4 – “Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional”, com 2 844,24 milhões de contos (14 187 006 mil euros), o que corresponde a 43,3 % do total previsto para o QCA III.

A despesa pública prevista no âmbito deste eixo é cerca de quatro vezes superior à do anterior QCA, em virtude de todos os PO Regionais do Continente integrarem intervenções de todos os sectores¹.

A alguma distância seguem-se o Eixo 1 – “Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social”² e o Eixo 2 – “Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro” com, respectivamente, 1 348,93 milhões de contos (6 728 423 mil euros -20,5%) e 1 221,75 milhões de contos (6 094 085 mil euros - 18,6%) e, por último, o Eixo 3 – “Afirmar o valor do território e da posição geo-económica do país”, com 704,79 milhões de contos (3 515 456 mil euros - 10,7%).

O gráfico seguinte ilustra a despesa pública prevista em cada um dos 4 eixos do QCA III:

Gráfico XL3 – Despesa pública por eixo prioritário - QCA III



¹ Estas intervenções desconcentradas integram-se no Eixo 3 – “Intervenções da Administração Central Regionalmente Desconcentradas” de cada um dos cinco PO Regionais do Continente.

² Este Eixo absorve cerca de 2 570 021 mil euros de FSE, o que corresponde a 54,4% do total da contribuição desse Fundo estrutural para o QCA III.

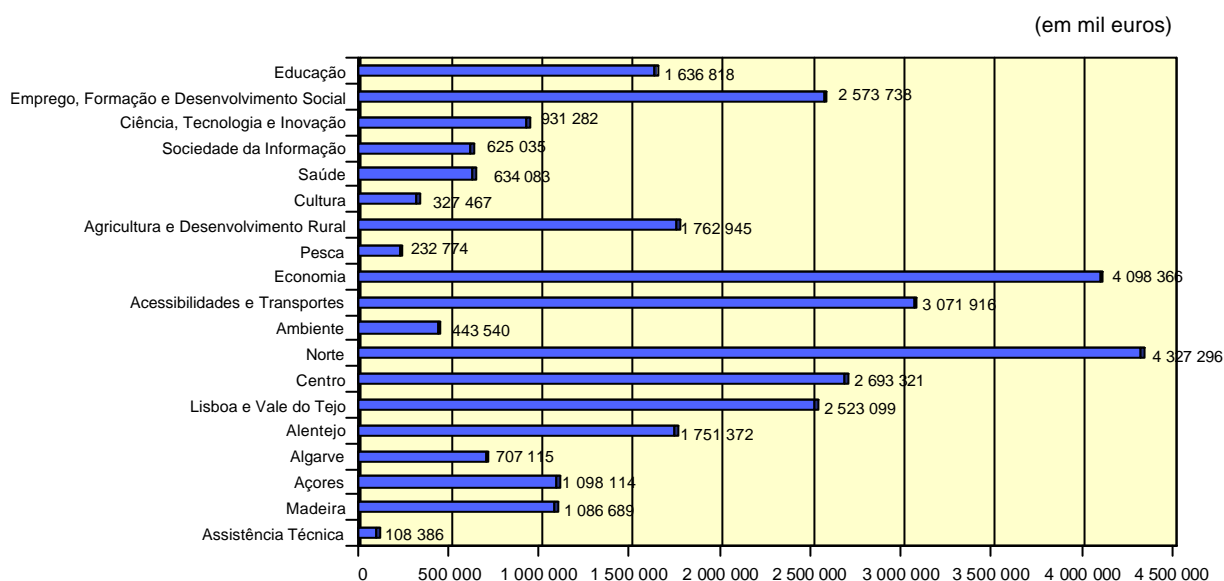
Em termos de dimensão financeira, destacam-se, em cada um dos eixos, os seguintes PO:

- ◆ Eixo 1 – PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social – 515,99 milhões de contos (2 573 738 mil euros);
- ◆ Eixo 2 – PO Economia – 821,65 milhões de contos (4 098 366 mil euros);
- ◆ Eixo 3 – PO Acessibilidades e Transportes – 615,86 milhões de contos (3 071 916 mil euros);
- ◆ Eixo 4 – PO Regional Norte – 867,54 milhões de contos (4 327 296 mil euros).

O PO Regional NORTE, o PO Acessibilidades e Transportes, o PO Economia e o PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social representam, respectivamente, 13,2%, 12,5%, 9,4% e 7,8% do total da despesa pública programada para o QCA III. Os três primeiros são os que apresentam maior dimensão financeira no âmbito do QCA III, sendo o PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social o 5º em termos de dimensão financeira.

A despesa pública prevista encontra-se distribuída por 19 programas operacionais, de acordo com o seguinte gráfico:

Gráfico XI4 – Despesa pública por programa operacional



Em relação ao anterior, o presente QCA atribui um maior peso relativo aos programas operacionais regionais, os quais representam 39,2% da despesa contra os 11% anteriormente contemplados, o que reflecte uma filosofia de regionalização mais acentuada.

Por outro lado, constata-se que os cinco programas operacionais regionais do Continente, para além de verbas do FEDER, englobam montantes provenientes do FSE, FEOGA-O e IFOP, o que não sucedia



Tribunal de Contas

no QCA II, em que a contribuição comunitária era integralmente suportada pelo FEDER. Esta circunstância exige esforço acrescido por parte das estruturas de gestão dos referidos programas operacionais.

A Região de Lisboa e Vale do Tejo encontra-se em regime de “*phasing out*”, o que significa que o apoio é decrescente ao longo do período de 2000 a 2006, concentrando-se cerca de 68,6% dos apoios nos dois primeiros anos, e obriga a um esforço financeiro e rigor acrescidos durante este período, relativamente aos investimentos na região por parte do Estado, das empresas e dos particulares.

As consequências financeiras do regime de “*phasing out*” repercutem-se no âmbito dos PO sectoriais na Região de Lisboa e Vale do Tejo e ainda no PO regional respectivo.

11.3.1.5.4 – Execução financeira em 2000

Em 31/12/2000, os fundos que integram o QCA III apresentavam na globalidade uma taxa de realização de apenas 9,44%, conforme se observa no quadro que se segue:

Quadro XI.11 – Programação, aprovação e execução - QCA III - 2000
(Componente comunitária)

(em contos)

Fundo	Programação	Aprovação (Homologado)	Execução	Taxa de Execução %	Taxa de Aprovação %	Taxa de Realização %
	(1)	(3)	(4)	(5)=(4)/(3)	(6)=(3)/(1)	(7)=(4)/(1)
FEDER	425 702 677	243 069 274	43 518 880	17,90	57,10	10,22
FSE	140 611 860	87 994 653	15 842 071	18,00	62,58	11,27
FEOGA-O	71 152 666	6 941 067	187 126	2,70	9,76	0,26
IFOP	7 282 910	1 406 134	1 347 238	95,81	19,31	18,50
Total	644 750 113	339 411 128	60 895 315	17,94	52,64	9,44

Fonte: DGDR, em 31/12/2000.

No âmbito dos fundos relativos ao QCA III, a taxa de realização mais elevada foi conseguida no IFOP (18,5%), seguindo-se o FSE (11,27%) e o FEDER (10,22). O FEOGA-Orientação foi aquele em que a taxa de realização foi inferior, não tendo ultrapassado os 0,26%.

Pela análise da execução dos respectivos fundos, verificou-se que a taxa média de execução foi de 17,94%, destacando-se o IFOP com a melhor taxa (95,81%), e o FEOGA-Orientação com a taxa mais baixa (2,7%).

Na perspectiva dos compromissos assumidos, houve uma melhoria da situação, constatando-se que a taxa média de aprovação se situou nos 52,64% e que o FSE e o FEDER foram aqueles onde se evidenciaram as melhores taxas (cerca de 63% e 57%, respectivamente).

Neste contexto, importa ainda sublinhar que as primeiras transferências financeiras realizadas pela Comissão Europeia, no âmbito do QCA III, tiveram lugar em Setembro de 2000, data a partir da qual se iniciou o período de plena operacionalidade do QCA III.

Uma análise mais detalhada, por fundo e por programa operacional, poderá ser observada no quadro seguinte, o qual contém informação sobre o montante da despesa comunitária programada e executada, em 2000.

Quadro XI.12 – Realização comunitária em 2000 - QCA III

(em contos)

Eixo-Programa	FEDER			FSE			FEOGA-Orientação			IFOP			Despesa Pública Comunitária Acumulada		
	Despesa Pública Comunitária			Despesa Pública Comunitária			Despesa Pública Comunitária			Despesa Pública Comunitária			Programação	Execução	Taxa Realização %
	Programação	Execução	Taxa Realização %	Programação	Execução	Taxa Realização %	Programação	Execução	Taxa Realização %	Programação	Execução	Taxa Realização %			
EIXO I - ELEVAR O NÍVEL DE QUALIFICAÇÃO DOS PORTUGUESES, PROMOVER O EMPREGO E A COESÃO SOCIAL	54 989 480	10 900 292	19,82	80 756 732	14 490 765	17,94	-	-	-	-	-	-	135 746 212	25 391 057	18,70
EDUCAÇÃO	14 059 676	4 609 363	32,78	22 882 390	8 800 745	38,46	-	-	-	-	-	-	36 942 066	13 410 108	36,30
EMPREGO, FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL	1 807 947	0	0,00	46 774 856	0	0,00	-	-	-	-	-	-	48 582 803		0,00
CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	12 117 132	4 323 800	35,68	9 628 349	5 491 077	57,03	-	-	-	-	-	-	21 745 481	9 814 877	45,14
SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO	3 792 919	909 817	23,99	1 032 081	198 943	19,28	-	-	-	-	-	-	4 825 000	1 108 760	22,98
SAÚDE	15 259 888	893 670	5,86	439 056	0	0,00	-	-	-	-	-	-	15 698 944	893 670	5,69
CULTURA	7 951 918	163 642	2,06	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7 951 918	163 642	2,06
EIXO II - ALTERAR O PERFIL PRODUTIVO EM DIRECÇÃO ÀS ACTIVIDADES DO FUTURO	85 208 840	0	0,00	10 318 743	0	0,00	39 845 999	187 126	47,0%	5 430 701	1 347 238	24,81	140 804 283	1 534 364	1,09
AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO RURAL	904 131	0	0,00	3 260 821	0	0,00	39 845 999	187 126	47,0%	-	-	-	44 010 951	187 126	0,43
PESCA	178 830	0	0,00	-	-	-	-	-	-	5 430 701	1 347 238	24,81	5 609 531	1 347 238	24,02
ECONOMIA	84 125 879	0	0,00	7 057 922	0	0,00	-	-	-	-	-	-	91 183 801	0	0,00
EIXO III - AFIRMAR A VALIA DO TERRITÓRIO E DA POSIÇÃO GEOECONÓMICA DO PAÍS	55 854 027	8 342 048	14,94	-	-	-	-	-	-	-	-	-	55 854 027	8 342 048	14,94
ACESSIBILIDADES	44 963 902	8 125 426	18,07	-	-	-	-	-	-	-	-	-	44 963 902	8 125 426	18,07
AMBIENTE	10 890 125	216 622	1,99	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10 890 125	216 622	1,99
EIXO IV - PROMOVER O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS REGIÕES E A COESÃO NACIONAL	228 425 287	24 276 539	10,63	48 031 163	1 351 306	2,81	31 306 667	0	0,00	1 852 208	0	0,00	309 615 325	25 627 845	8,28
Norte	69 892 606	12 665 225	18,12	12 264 453	414 485	3,38	6 028 113	0	0,00	67 563	0	0,00	88 252 735	13 079 710	14,82
Centro	44 136 749	1 882 339	4,26	5 444 292	348 357	6,40	5 610 056	0	0,00	63 147	0	0,00	55 254 244	2 230 696	4,04
Lisboa e Vale do Tejo	43 269 282	960 712	2,22	19 573 544	384 204	1,96	4 976 568	0	0,00	-	-	-	67 819 394	1 344 916	1,98
Alentejo	22 202 588	398 996	1,80	3 176 100	0	0,00	6 531 544	0	0,00	22 654	0	0,00	31 932 886	398 996	1,25
Algarve	12 127 357	51 130	0,42	1 431 041	0	0,00	1 006 821	0	0,00	72 174	0	0,00	14 637 393	51 130	0,35
Região Autónoma dos Açores	19 904 855	4 994 513	25,09	2 966 733	0	0,00	4 477 565	0	0,00	957 703	0	0,00	28 306 856	4 994 513	17,64
Região Autónoma da Madeira	16 891 850	3 323 624	19,68	3 175 000	204 260	6,43	2 676 000	0	0,00	668 967	0	0,00	23 411 817	3 527 884	15,07
Assistência técnica	1 225 043	0	0,00	1 505 223	0	0,00	-	-	-	-	-	-	2 730 266	0	0,00
QCA III - TOTAL	425 702 677	43 518 879	10,22	140 611 861	15 842 071	11,27	71 152 666	187 126	0,26	7 282 909	1 347 238	18,50	644 750 113	60 895 314	9,44

Fonte: DGDR, em 31/12/2000.



Tribunal de Contas

Dos cerca de 644,75 milhões de contos de despesa comunitária programada para 2000, apenas foram executados aproximadamente 60,9 milhões de contos.

Verificou-se que o Eixo 1 – “Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social” e 3 – “Afirmar a valia do território e da posição geoeconómica do país” foram aqueles onde as taxas de realização foram mais elevadas (de 18,7% e 14,94%, respectivamente), evidenciando-se, ao nível do Eixo 1, os Programas Operacionais da Ciência, Tecnologia e Inovação (45,14%) e da Educação (36,3%) e, ao nível do Eixo 3, o das Acessibilidades (18,07%).

Ao invés, foi nos Eixos 2 – “Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro” e 4 – “Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional” que as taxas de realização foram mais baixas (de 1,09% e 8,28%, respectivamente). Convém no entanto salientar que entre os Programas Operacionais que compõem estes Eixos existiram alguns onde a taxa de realização foi, ainda assim, de destacar em termos positivos, podendo neste caso enunciar-se, relativamente ao Eixo 2, o PO Pesca, cuja taxa de realização foi de 24% e, no Eixo 4, os PO das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e o da Região Norte que evidenciaram taxas de realização na ordem dos 17,64%, 15,07% e 14,82, respectivamente.

Constatou-se ainda que a taxa de realização do PO “Assistência Técnica” foi nula.

11.3.1.6 – QCA II

Uma vez que o QCA II se encontra em fase de encerramento e que o valor programado para o ano de 1999 teve subjacente a execução de três anos (período compreendido entre 1999 e 2001), não se afigura pertinente efectuar uma análise particular relativamente à execução registada no ano 2000.

Assim, atingido em 1999 o final do período definido para o QCA II relativamente aos compromissos, cabe aqui fazer um balanço da realização deste Quadro Comunitário de Apoio (cuja execução se prolonga por mais um ano), o qual se sintetiza no quadro seguinte:

Quadro XI.13 – Programação e execução dos fundos do QCA II em termos acumulados

(em contos)

Fundos	Programação 1994/1999		Execução 1994/2000		Taxa de Realização (%)	
	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária
FEDER	2 976 206 539	1 980 777 297	2 806 828 450	1 863 758 334	94,31	94,09
FSE	884 971 069	666 542 121	866 431 492	652 661 789	97,91	97,92
FEOGA-O	564 903 758	425 793 702	498 873 334	375 423 520	88,31	88,17
IFOP	61 195 926	46 297 908	45 715 340	34 926 237	74,70	75,44
Total QCA II	4 487 277 292	3 119 411 028	4 217 848 616	2 926 769 880	94,00	93,82

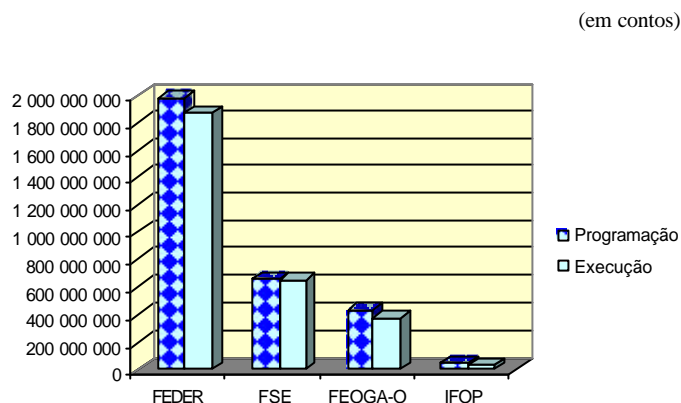
Fonte: DGDR - Situação em 31/12/2000.

Para a concretização do QCA II (1994/1999) foi prevista uma despesa pública total de 4 487 277 mil contos, a qual contemplava uma comparticipação comunitária de 69%, correspondente a 3 119 411 mil contos. Até 31/12/2000, encontrava-se executada uma despesa pública total de 4 217 849 mil contos

(94%), à qual se encontrava afectada uma componente comunitária correspondente a 2926 770 mil contos.

O gráfico que se segue efectua a repartição da componente comunitária pelos diversos fundos em termos de programação e execução.

Gráfico XL5 – Programação e execução da componente comunitária - 1994/2000



Fonte: DGDR.

Em 31/12/2000, os fundos que integram o QCA II apresentavam na globalidade uma taxa de realização comunitária de 93,8%, mais 9,9% relativamente ao ano de 1999¹.

No contexto dos fundos, a melhor taxa de realização foi conseguida pelo FSE (97,92%), sendo ainda de registar a obtida pelo FEDER (94,09%). Com resultados menos bons, o IFOP apresenta uma taxa de realização mais baixa (de 75,44%).

O quadro e gráficos seguintes explicitam a despesa pública executada até final de 2000, por fundo, eixos prioritários e respectivos programas:

¹ Conforme referido no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999, a taxa de realização global dos fundos que integram o QCA II foi de 83,9%.



Tribunal de Contas

Quadro XI.14 – Despesa pública acumulada - QCA II - 1994/2000

(em contos)

Eixo-Programa	FEDER			FSE			FEOGA-Orientação			IFOP			Despesa Pública Acumulada		
	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	253 516 531	183 107 868	9,8	593 310 554	444 982 906	68,2							846 827 085	628 090 774	21,5
BASES DO CONHECIMENTO E INOVAÇÃO	231 649 972	166 811 861	9,0	244 704 302	183 528 227	28,1							476 354 274	350 340 088	12,0
FORMAÇÃO PROFISSIONAL E EMPREGO	21 866 559	16 296 007	0,9	348 606 252	261 454 679	40,1							370 472 811	277 750 686	9,5
EIXO II - REFORÇAR OS FACTORES DE COMPETITIVIDADE DA ECONOMIA	1 274 027 887	776 418 029	41,7	93 998 233	70 498 676	10,8	422 112 113	316 387 950	84,3	34 900 656	27 053 642	77,5	1 825 038 889	1 190 358 297	40,7
INFRAESTRUTURAS DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO	753 404 139	397 704 440	21,3										753 404 139	397 704 440	13,6
MODERNIZAÇÃO DO TECIDO ECONOMICO	520 623 748	378 713 589	20,3	93 998 233	70 498 676	10,8	422 112 113	316 387 950	84,3	34 900 656	27 053 642	77,5	1 071 634 750	792 653 857	27,1
EIXO III - PROMOVER A QUALIDADE DE VIDA E A COESÃO SOCIAL	261 849 304	184 636 481	9,9	92 030 345	69 022 762	10,6			0,0			0,0	353 879 649	253 659 243	8,7
AMBIENTE E REVITALIZAÇÃO URBANA	153 843 662	103 632 255	5,6										153 843 662	103 632 255	3,5
SAÚDE E INTEGRAÇÃO SOCIAL	108 005 642	81 004 226	4,3	92 030 345	69 022 762	10,6							200 035 987	150 026 988	5,1
EIXO IV - FORTALECER A BASE ECONOMICA REGIONAL	764 214 885	552 048 629	29,6	61 671 782	48 883 069	7,5	59 286 719	45 374 183	12,1	7 240 170	5 474 440	15,7	892 413 556	651 780 321	22,3
Promoção do potencial de desenvolvimento regional	74 266 523	55 329 122	3,0	25 092 419	18 819 313	2,9	5 807 991	4 355 247	1,2				105 166 933	78 503 682	2,7
Norte	157 059 364	113 292 031	6,1										157 059 364	113 292 031	3,9
Centro	105 272 564	76 216 180	4,1										105 272 564	76 216 180	2,6
Lisboa e Vale do Tejo	107 021 175	76 456 726	4,1										107 021 175	76 456 726	2,6
Alentejo	55 236 730	39 779 101	2,1										55 236 730	39 779 101	1,4
Algarve	28 115 337	18 924 754	1,0										28 115 337	18 924 754	0,6
Região Autónoma dos Açores	116 022 190	94 776 841	5,1	17 526 686	13 912 690	2,1	31 242 551	25 093 809	6,7	4 220 978	3 207 943	9,2	169 012 405	136 991 283	4,7
Região Autónoma da Madeira	85 533 467	57 035 833	3,1	18 617 617	15 824 976	2,4	11 936 798	8 952 599	2,4	3 019 192	2 266 497	6,5	119 107 074	84 079 905	2,9
Apoio ao Investimento Autárquico	2 599 521	2 300 062	0,1										2 599 521	2 300 062	0,1
PEDIZA	33 088 014	17 937 979	1,0	435 060	326 090		10 299 379	6 972 528	1,9				43 822 453	25 236 597	0,9
Assistência técnica	8 591 866	6 442 522	0,3	8 362 484	6 277 755	1,0							16 954 350	12 720 277	0,4
PRINEST	12 250 167	9 187 626	0,5										12 250 167	9 187 626	0,3
QCA II S/INICIATIVAS COMUNITÁRIAS	2 574 450 640	1 711 841 155		849 373 398	639 665 168		481 398 832	361 762 133		42 140 826	32 528 082		3 947 363 696	2 745 796 538	
INICIATIVAS COMUNITÁRIAS	232 377 810	151 917 179	8,2	17 058 094	12 996 621	2,0	17 474 502	13 661 387	3,6	3 574 514	2 398 155	6,9	270 484 920	180 973 342	6,2
QCA II C/INICIATIVAS COMUNITÁRIAS	2 806 828 450	1 863 758 334	100,0	866 431 492	652 661 789	100,0	498 873 334	375 423 520	100,0	45 715 340	34 926 237	100,0	4 217 848 616	2 926 769 880	100,0

Fonte: DGDR.

No período em análise foi executada uma despesa pública de 4 217,8 milhões de contos da qual uma parte – 2 926,8 milhões de contos – teve participação da UE (69%) e a restante, correspondente a 1 291 milhões de contos, constituiu o esforço nacional.

Este investimento distribuiu-se pelos quatro eixos e ainda pelas iniciativas comunitárias da seguinte forma: o Eixo 2 – “Reforçar os factores de competitividade da economia” obteve o maior peso do financiamento comunitário (40,7%), seguido dos Eixos 4 - “Fortalecer a base económica regional” (22,3%), 1 - “Qualificar os recursos humanos e emprego” (21,5%), 3 - “Promover a qualidade de vida e a coesão social” (8,7%) e das Iniciativas Comunitárias (6,2%).

Da repartição da despesa pelos fundos que integram o QCA II conclui-se que, tanto em termos de despesa pública total, como de despesa comunitária, o FEDER foi o mais representativo, com 66,5% e 63,6%, respectivamente.

11.3.1.7 – Fundo de Coesão

Muito embora não integrados no QCA II ou no QCA III, o Fundo de Coesão I e II constituem uma parcela relevante dos recursos financeiros comunitários.

O ano de 2000 foi marcado pela intensificação das acções de encerramento dos projectos aprovados no período 1993-1999 - Fundo de Coesão I - e pelo arranque do novo período 2000-2006 relativo ao Fundo de Coesão II.

Enquanto que no Fundo de Coesão I já não houve lugar a aprovações, as respeitantes ao Fundo de Coesão II, com excepção da relativa a um projecto (“Terminal Multipurpose de Sines”, cuja aprovação teve lugar a 30/10/2000), ocorreram no final do ano, mais propriamente a partir de 12/12/2000.

11.3.1.7.1 – Fundo de Coesão I

As últimas aprovações relativas ao Fundo de Coesão I ocorreram no ano de 1999, completando-se o apoio total previsto no Regulamento (CE) 1164/94 para o período 1993-1999. Todavia, a execução deste fundo encontra-se a decorrer, prevendo-se a conclusão de alguns projectos apenas em 2002.

O quadro seguinte apresenta a execução acumulada do Fundo de Coesão I, repartida por sectores:

Quadro XI.15 – Programação e execução do Fundo de Coesão - 1993/2000
(Componente comunitária)

(em contos)

Sector	Programação	Execução	Taxa de Realização (%)
Transportes	285 435 972	280 811 642	98,4
Ambiente	297 267 990	275 047 115	92,5
Assistência Técnica	64 165	51 262	79,9
Despesa Comunitária	582 768 127	555 910 019	95,4
Despesa Global	852 946 359	817 787 436	95,9

Fonte: DGDR (Fundo de Coesão - Relatório 2000).



Tribunal de Contas

Pela análise da execução acumulada no período 1993/2000 observou-se uma taxa de realização global de 95,9% (o que significou um acréscimo de 5,7 pontos percentuais face ao ano de 1999¹), correspondente a uma despesa total de 817,8 milhões de contos e a um esforço nacional de 261,9 milhões de contos (32%). O sector dos transportes revelou a melhor taxa de realização (98%).

A orientação estabelecida no art. 10º, n.º 2º, do Regulamento (CE) 1164/94, que aponta para um equilíbrio adequado dos investimentos entre ambiente e transportes, ficou perto de ser alcançada, representando o sector dos transportes 51% e o do ambiente 49%.

11.3.1.7.2 – Fundo de Coesão II

O prolongamento da aplicação do Fundo de Coesão, decidido na Cimeira de Berlim para o período 2000-2006, constitui uma oportunidade decisiva para o reforço e consolidação dos níveis de desenvolvimento das infra-estruturas de transportes e ambiente, aumentando a coesão económica e social em Portugal e na União Europeia.

Os recursos envolvidos são muito elevados, permitindo mais de 1 100 milhões de contos de investimento, exigindo grande articulação entre todos os agentes envolvidos, quer em termos da Administração quer em termos do sector privado.

O ano de 2000 foi o ano de arranque do novo período do Fundo de Coesão II, tendo sido concentrados esforços na revisão do quadro legal aplicável e dos procedimentos de gestão e controlo, que culminaram com a publicação do Decreto-Lei n.º 191/00, de 18 de Agosto, e da Resolução do Conselho de Ministros n.º 155/00, de 6 de Dezembro.

Atendendo a estas circunstâncias, as aprovações de projectos apenas ocorreram no final do ano de 2000, à excepção do projecto designado “Terminal Multipurpose de Sines” cuja aprovação teve lugar em 31/10/2000, o que provocou a transição dos pagamentos para o ano subsequente, pelo que não foi disponibilizada informação relativamente à despesa executada.

De acordo com o Relatório do Fundo de Coesão – 2000, no âmbito do Fundo de Coesão II foram comprometidos 90,3 milhões de contos (450 771 mil euros), com a seguinte distribuição:

- ◆ 54,62 milhões de contos (272 461 mil euros) em projectos de transportes;
- ◆ 35,40 milhões de contos (176 587 mil euros) em projectos de ambiente;
- ◆ 0,35 milhões de contos (1 723 mil euros) relativos a uma acção de assistência técnica do Fundo de Coesão II.

Segundo o mesmo Relatório, o montante total comprometido foi equivalente à utilização integral da quota anual relativa a Portugal.

¹ Conforme mencionado no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999 – (Taxa de realização: 90,2%).

11.3.1.8 – FEOGA Garantia

O FEOGA-Garantia apresenta-se distribuído por um variado número de OCM¹ representativas da PAC, destacando o quadro seguinte a repartição das ajudas concedidas no ano 2000:

Quadro XI.16 – Ajudas no âmbito do FEOGA-Garantia - 2000

(em contos)

Organização Comum de Mercado	2000	%
Culturas Arvenses	33 219 886,5	24,9
Desenvolvimento Rural	26 592 138,7	19,9
Carne de Bovino	15 536 026,6	11,6
Carnes de Ovino e Caprino	11 023 612,3	8,3
Azeite	9 913 325,5	7,4
Frutas e Produtos Hortícolas Frescos	8 948 657,9	6,7
Poseima	7 682 557,3	5,7
Açúcar	5 058 668,6	3,8
Programas Alimentares	4 988 263,1	3,7
Produtos do Sector Vitivinícola	4 532 031,5	3,4
Tabaco	3 229 390,6	2,4
Outros	2 888 011,3	2,2
Total	133 612 569,9	100,0

Fonte: INGA.

A despesa executada no âmbito do FEOGA-Garantia ascendeu a aproximadamente 133,6 milhões de contos.

Uma análise da distribuição das ajudas pelas várias Organizações Comuns de Mercado permite concluir que cerca de 56% das ajudas concedidas concentram-se em apenas três OCM – Culturas Arvenses, Desenvolvimento Rural e Carne de Bovino.

11.3.1.9 – Cooperação com o controlo externo comunitário (TCE)

Em conformidade com as disposições do art. 248º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, o Tribunal de Contas Europeu realizou em Portugal, durante o ano de 2001, dez missões de auditoria, das quais seis no âmbito da Declaração de Fiabilidade das Contas (DAS) da União Europeia relativas ao exercício de 2000.

Atento ainda o disposto no 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, que abrangeram vários projectos,

¹ OCM – Organizações Comuns de Mercado.



Tribunal de Contas

acções e medidas, das quais se passam a enunciar, por fundos/instrumentos financeiros, as relativas ao exercício de 2000:

- ◆ Projectos no âmbito do FEDER:
 - ◇ Construção da Escola Básica da EXPO 98 (Escola Vasco da Gama).

- ◆ Projectos no âmbito do Fundo de Coesão:
 - ◇ Execução dos Planos de Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas;
 - ◇ Execução do Plano Nacional da Água.

- ◆ Acções no âmbito do Fundo Social Europeu:
 - ◇ Curso de Chefias Intermédias para a Indústria (Literacia, Comportamento Humano, Organização e Gestão de Projectos) – Sub-programa Modernização do Tecido Económico;
 - ◇ Projecto Companhia Geral Têxtil, Lda – Iniciativas Locais de Emprego, da Medida de Apoio à criação de Emprego, do Programa para a promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional;
 - ◇ Projecto Limpeza e Conservação de Espaços Públicos da Câmara Municipal de Alcácer do Sal - Programas Ocupacionais para trabalhadores em situação de comprovada carência económica.

- ◆ Projectos no âmbito do IMIT – Iniciativa para a Modernização da Indústria Têxtil:
 - ◇ Valindo – Indústria e Comércio de Têxteis, Lda;
 - ◇ Têxtil João Duarte, S.A.;
 - ◇ TMG – Tecidos para Vestuário e decoração, S.A.;
 - ◇ ARCO TÊXTEIS – Empresa Industrial de Santo Tirso, S.A.

- ◆ Medidas no âmbito do FEOGA-Garantia:
 - ◇ Ajuda à produção de azeite.

- ◆ Medidas Agrícolas no âmbito do POSEIMA – Programa de Opções Específicas para fazer face ao Afastamento e à Insularidade da Madeira e dos Açores:
 - ◇ Regime Específico de Abastecimento (REA) (Trigo, malte e açúcar):
 - ◆ SIM – Sociedade Insular de Moagens, S.A.;
 - ◆ Empresa de Cervejas da Madeira, Lda;
 - ◆ SINAGA – Sociedade de Indústrias Agrícolas Açoreanas, S.A.
 - ◇ Ajudas às produções Agrícolas:
 - ◆ Ajuda por hectare relativa à produção de batata de consumo;
 - ◆ Ajuda fixa por hectare ao desenvolvimento da produção de beterraba sacarina;

- ◆ Ajuda à produção de ananás.

- ◆ Projectos no âmbito do Instrumento Financeiro para o Ambiente “LIFE”:
 - ◇ Projectos LIFE – Ambiente:
 - ◆ Novo sistema de reaktor para solucionar o impacto ambiental de efluentes de instalações vinícolas;
 - ◆ A poluição atmosférica e a gestão e conservação dos ecossistemas florestais na Península de Setúbal.

 - ◇ Projectos LIFE – Natureza:
 - ◆ A rede Natura 2000 da Península de Setúbal/Sado;
 - ◆ Conservação de espécies vegetais prioritárias e raras da Madeira;
 - ◆ Medidas de gestão e conservação da floresta laurissilva da Madeira;
 - ◆ Recuperação de espécies e habitats prioritários da Madeira.

- ◆ No âmbito do Programa Comunitário Crescimento e Emprego gerido pelo Fundo Europeu de Investimento (FEI) por conta da Comissão Europeia:
 - ◇ Mecanismos de garantia para as Pequenas e Médias Empresas (PME):
 - ◆ SGPM – Sociedade Portuguesa de Garantia Mútua;
 - ◆ Tecnogravura – Gravuras Metálicas, Lda.

11.3.2 – Avaliação global dos resultados da execução dos Programas Operacionais Regionais - PRONORTE, PROCENTRO, PORLVT, PORA e PROA – QCA II

11.3.2.1 – Enquadramento

As auditorias realizadas tiveram como finalidade a avaliação dos resultados da execução global dos programas operacionais regionais – QCA II – de cada uma das cinco regiões que constituem as NUT II – Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve, no âmbito das quais se procedeu à análise dos subsistemas institucionais, de gestão financeira e operacional, com o objectivo de avaliação dos resultados físicos e financeiros alcançados.

As análises efectuadas contemplaram:

- ◆ A identificação de um conjunto de indicadores pré-definidos nas Decisões Iniciais de aprovação dos respectivos programas operacionais, integrando, na medida do possível, uma avaliação comparativa com os resultados obtidos;
- ◆ A avaliação do sistema de informação SIDReg, com o objectivo de verificar a sua adequabilidade e fiabilidade.



Tendo em vista os objectivos estabelecidos, o horizonte temporal subjacente a estas auditorias foi 1994-2001, salientando-se que, embora a data limite para aprovação das candidaturas fosse 31/12/99, os projectos aprovados até aquela data foram executados até 31/12/01.

A recepção e análise dos dados físicos e financeiros foram efectuadas no início de 2002, antes do encerramento dos programas operacionais regionais.

Em cumprimento do princípio do contraditório foram ouvidos os Presidentes das CCR e os Gestores dos programas operacionais regionais que, salvo situações pontuais devidamente consideradas, manifestaram, genericamente, concordância com as conclusões constantes dos relatos, bem como a intenção de acolher as recomendações formuladas.

11.3.2.2 – Contextualização externa dos programas regionais

11.3.2.2.1 – Enquadramento dos programas regionais no PDR e no QCA II

O PDR 1994/99 definiu os objectivos estratégicos que serviram de base à aprovação do QCA II, os quais foram desenvolvidos em quatro eixos prioritários, integrando-se os PO regionais no Eixo 4 – “Fortalecer a base económica regional” que continha os seguintes objectivos prioritários:

- ◆ Promoção do potencial de desenvolvimento regional, apoio ao desenvolvimento local e rural, criação de ajudas regionais e acções específicas de reequilíbrio regional;
- ◆ Intervenções específicas em cada uma das sete regiões portuguesas: Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo, Algarve, Açores e Madeira;
- ◆ Criação de uma iniciativa de apoio ao investimento municipal.

O PRONORTE, PROCENTRO, PORLVT, PORA e PROA, enquanto programas regionais, são intervenções específicas para as Regiões do Norte, do Centro, de Lisboa e Vale do Tejo, do Alentejo e do Algarve aprovadas pelas Decisões da Comissão C(94) 381/3, C(94) 381/4, C(94) 381/6, C(94) 381/5 e C(94) 381/7, todas de 25 de Fevereiro.

O montante global dos cinco programas operacionais regionais previsto nas Decisões Iniciais ascendeu a 2 068 393 mil euros, correspondendo 99,1% a despesa pública, na qual o financiamento comunitário representou aproximadamente 74%.

O investimento total previsto para os programas regionais equivaleu a 47% do investimento para o Eixo 4 e aproximadamente 8% do QCA II (excluindo as Iniciativas Comunitárias).

O PRONORTE assumiu a posição mais relevante no âmbito dos cinco programas regionais, sendo responsável por 34,7% do total do investimento, seguido do PORLVT, do PROCENTRO, do PORA e do PROA, com cerca de 25%, 24%, 12% e 5%, respectivamente.

11.3.2.2.2 – Complementaridades com outros programas

Dada a importância e a maior valia das sinergias geradas por outros programas operacionais e de iniciativa comunitária em acções de articulação com os PO regionais e com o objectivo de analisar as complementaridades, foi solicitado à DGDR um conjunto de informação, física e financeira, relativa à execução dos Fundos estruturais e do Fundo de Coesão, nas cinco regiões, no período 1994-2001.

No entanto, veio a constatar-se que existia um conjunto de condicionantes que inviabilizou a análise dos PO no contexto do investimento total, devido nomeadamente à não disponibilização de dados:

- ◆ Pelo DPP, relativamente ao PIDDAC, com indicação da despesa realizada ao nível de NUT II e respectivo financiamento (nacional e comunitário);
- ◆ Pela DGDR, relativamente ao Fundo de Coesão, uma vez que os apuramentos da despesa não são efectuados por região;
- ◆ Pela DGDR, relativamente à regionalização dos fundos IFOP, FEOGA- Orientação e FSE;
- ◆ Pela DGDR, uma vez que, no que respeita aos indicadores físicos do QCA II, a base de dados SIDReg não regionaliza a informação.

Esta situação inviabilizou a análise dos PO no contexto do investimento total, no período 1994-2001.

Ainda assim foram disponibilizados pela DGDR dados relativos à despesa executada no âmbito do FEDER, nas respectivas regiões, o que permitiu a elaboração do quadro seguinte:



Tribunal de Contas

Quadro XI.17 – Despesa pública total executada

(em contos)

Eixo / Programa / Sub-programa	Norte		Centro		LVT		Alentejo		Algarve		Total no Continente	
	Despesa Pública Total	%	Despesa Pública Total	%	Despesa Pública Total	%	Despesa Pública Total	%	Despesa Pública Total	%	Despesa Pública Total	%
EIXO 1 - QUALIFICAR OS RECURSOS HUMANOS E O EMPREGO	83 455 209	11,50	47 276 499	11,60	94 188 805	9,63	10 037 610	6,00	11 489 330	14,15	246 447 453	10,44
BASES DO CONHECIMENTO E INOVAÇÃO	77 944 276	10,74	42 925 103	10,53	89 277 964	9,13	9 553 337	5,71	10 743 194	13,23	230 443 874	9,77
Ciência e tecnologia	12 668 678	1,75	7 475 060	1,83	34 155 888	3,49	941 553	0,56	866 497	1,07	56 107 676	2,38
Educação	65 275 598	8,99	35 450 043	8,70	55 122 076	5,64	8 611 784	5,15	9 876 697	12,17	174 336 198	7,39
FORMAÇÃO PROFISSIONAL E EMPREGO	5 510 933	0,76	4 351 396	1,07	4 910 841	0,50	484 273	0,29	746 136	0,92	16 003 579	0,68
Apoio à Formação e Gestão dos Recursos Humanos	5 493 833	0,76	4 248 743	1,04	4 653 019	0,48	484 273	0,29	746 136	0,92	15 626 004	0,66
Formação da Administração Pública	17 100	0,00	102 653	0,03	257 822	0,03				0,00	377 575	0,02
EIXO 2 - REFORÇAR OS FACTORES DE COMPETITIVIDADE DA ECONOMIA	314 889 863	43,39	156 561 895	38,41	624 782 466	63,89	29 555 067	17,66	19 210 950	23,67	1 145 000 241	48,52
INFRA ESTRUTURAS DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO	162 692 305	22,42	81 554 843	20,01	405 731 936	41,49	6 615 377	3,95	6 458 347	7,96	663 052 808	28,10
Telecomunicações	12 830 214	1,77	6 592 818	1,62	21 821 106	2,23	2 794 846	1,67	759 476	0,94	44 798 460	1,90
Energia	30 482 971	4,20	33 435 590	8,20	51 230 711	5,24	947 424	0,57	2 593 540	3,19	118 690 236	5,03
Transportes	119 379 120	16,45	41 526 435	10,19	332 680 119	34,02	2 873 107	1,72	3 105 331	3,83	499 564 112	21,17
MODERNIZAÇÃO DO TECIDO ECONÓMICO	152 197 558	20,97	75 007 052	18,40	219 050 530	22,40	22 939 690	13,71	12 752 603	15,71	481 947 433	20,42
Comércio e Serviços	17 505 119	2,41	7 903 534	1,94	22 211 912	2,27	3 108 193	1,86	1 049 263	1,29	51 778 021	2,19
Indústria	105 910 881	14,59	58 836 950	14,44	168 234 271	17,20	7 088 983	4,24	558 524	0,69	340 629 609	14,44
Pescas	1 866 651	0,26	392 451	0,10	1 306 904	0,13	600 737	0,36	3 012 477	3,71	7 179 220	0,30
Turismo e Património Cultural	26 914 907	3,71	7 874 117	1,93	27 297 443	2,79	12 141 777	7,26	8 132 339	10,02	82 360 583	3,49
EIXO 3 - PROMOVER A QUALIDADE DE VIDA E A COESÃO SOCIAL	75 005 852	10,34	48 328 514	11,86	117 513 259	12,02	7 596 186	4,54	14 249 225	17,55	262 693 036	11,13
AMBIENTE E REVITALIZAÇÃO URBANA	27 153 172	3,74	18 468 644	4,53	99 736 785	10,20	4 292 598	2,57	3 312 643	4,08	152 963 842	6,48
Ambiente	17 165 514	2,37	18 468 644	4,53	15 564 759	1,59	4 107 595	2,45	3 220 623	3,97	58 527 135	2,48
Renovação Urbana	9 987 658	1,38		0,00	84 172 026	8,61	185 003	0,11	92 020	0,11	94 436 707	4,00
SAÚDE E INTEGRAÇÃO SOCIAL	47 852 680	6,59	29 859 870	7,33	17 776 474	1,82	3 303 588	1,97	10 936 582	13,47	109 729 194	4,65
Integração Económica e Social dos Grupos Sociais Desfavorecidos	3 415 571	0,47	2 372 293	0,58	5 068 893	0,52	1 817 045	1,09	1 135 747	1,40	13 809 549	0,59
Saúde	44 437 109	6,12	27 487 577	6,74	12 707 581	1,30	1 486 543	0,89	9 800 835	12,07	95 919 645	4,06
EIXO 4 - FORTALECER A BASE ECONÓMICA REGIONAL	186 071 198	25,64	128 676 327	31,57	121 574 855	12,43	107 200 201	64,07	33 242 289	40,95	576 764 870	24,44
PROMOÇÃO DO POTENCIAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	28 137 240	3,88	21 614 606	5,30	10 212 830	1,04	7 853 581	4,69	3 658 197	4,51	71 476 454	3,03
Ações Específicas de Reequilíbrio	9 190 533	1,27	2 594 624	0,64	112 685	0,01	1 789 220	1,07	1 181 676	1,46	14 868 738	0,63
Incentivos Regionais e Locais	16 254 490	2,24	89 208	0,02	9 322 848	0,95	4 728 873	2,83	1 616 473	1,99	32 011 892	1,36
Iniciativas de Desenvolvimento Local	2 692 217	0,37	18 930 774	4,64	777 297	0,08	1 335 488	0,80	860 048	1,06	24 595 824	1,04
NORTE	157 933 958	21,76		0,00		0,00				0,00	157 933 958	6,69
CENTRO		0,00	107 061 721	26,27		0,00				0,00	107 061 721	4,54
LVT		0,00		0,00	111 362 025	11,39				0,00	111 362 025	4,72
ALENTEJO		0,00		0,00		0,00	57 465 224	34,34		0,00	57 465 224	2,44
ALGARVE		0,00		0,00		0,00			29 584 092	36,44	29 584 092	1,25

(...)

(...)

(em contos)

Eixo / Programa / Sub-programa	Norte		Centro		LVT		Alentejo		Algarve		Total no Continente	
	Despesa Pública Total	%	Despesa Pública Total	%	Despesa Pública Total	%	Despesa Pública Total	%	Despesa Pública Total	%	Despesa Pública Total	%
PEDIZA		0,00		0,00		0,00	41 881 396	25,03		0,00	41 881 396	1,77
ASSISTÊNCIA TÉCNICA		0,00		0,00	344 497	0,04			2 437	0,00	346 934	0,01
QCA II s/Iniciativas	659 422 122	90,87	380 843 235	93,44	958 403 882	98,00	154 389 064	92,27	78 194 231	96,33	2 231 252 534	94,56
INICIATIVAS COMUNITÁRIAS	66 283 695	9,13	26 751 821	6,56	19 520 778	2,00	12 940 343	7,73	2 980 959	3,67	128 477 596	5,44
EMPREGO E DESENVOLVIMENTO DOS RECURSOS HUMANOS	247 645	0,03	267 963	0,07	511 141	0,05	38 691	0,02	17 881	0,02	1 083 321	0,05
INTERREG II (REDES DE ENERGIA)	6 179 485	0,85	2 782 602	0,68	1 936 218	0,20			0	0,00	10 898 305	0,46
INTERREG II (TRANSFRONTEIRIÇO)	22 327 836	3,08	12 924 972	3,17		0,00	11 628 174	6,95	2 254 800	2,78	49 135 782	2,08
KONVER II	154 812	0,02		0,00	2 516 617	0,26	825 987	0,49	0	0,00	3 497 416	0,15
PESCA	6 473 366	0,89	15 582	0,00	42 640	0,00			361 029	0,44	6 892 617	0,29
PME	614 361	0,08	2 477 443	0,61	3 192 617	0,33	293 706	0,18	347 249	0,43	6 925 376	0,29
RECHAR II	26 215 007	3,61		0,00		0,00			0	0,00	26 215 007	1,11
REGIS II		0,00		0,00	119 840	0,01				0,00		0,00
RESIDER II		0,00		0,00	1 660 450	0,17				0,00		0,00
RETEX	4 071 183	0,56	8 283 259	2,03	2 030 849	0,21	153 785	0,09	0	0,00	14 539 076	0,62
URBAN		0,00		0,00	7 510 406	0,77			0	0,00	7 510 406	0,32
TOTAL QCA+Iniciativas Comunitárias	725 705 817	100,00	407 595 056	100,00	977 924 660	100,00	167 329 407	100,00	81 175 190	100,00	2 359 730 130	100,00

Fonte: DGDR (Listagem por Sub-programa da Despesa Pública Nacional executada e Despesa FEDER executada, enviada em 12.03.02).

Pela análise do quadro anterior conclui-se que:

- ◆ A despesa pública total, no âmbito do FEDER e nas cinco regiões, ascendeu a 2 359,7 milhões de contos, o que representa 82% no total da despesa pública executada por este fundo no QCA II (2 888,8 milhões de contos);
- ◆ Tendo em conta o total da despesa pública associada ao FEDER no Continente, verifica-se que a Região de Lisboa e Vale do Tejo foi a mais beneficiada (41,44%), seguida das Regiões do Norte (30,75%), do Centro (17,27%), do Alentejo (7,09%) e do Algarve (3,44%);
- ◆ O Eixo 2 evidencia o maior investimento infraestrutural, com cerca de 49% do total da despesa executada e com destaque para os Sub-programas Transportes e Indústria que representam 21,17% e 14,44%, respectivamente;
- ◆ O Eixo 4 é o segundo mais representativo em termos de volume de despesa executada (aproximadamente 24%). Este facto fica a dever-se à contribuição efectivamente dada pelos PO relativos às cinco regiões, que representou cerca de 20%;
- ◆ Os Eixos 3 e 1 são os que evidenciam menores investimentos financiados pelo FEDER (11,13% e 10,44%, respectivamente, no total da despesa executada). É de salientar que no Eixo 3 se encontra o Sub-programa do Ambiente o qual regista um peso bastante diminuto (apenas 2,48%) no total dos investimentos comparticipados pelo FEDER;
- ◆ Das IC, a mais representativa foi o INTEREG II – Transfronteiriço (2,8%).



11.3.2.3 – Contextualização Interna dos programas regionais

11.3.2.3.1 – Caracterização dos programas operacionais

Os programas operacionais regionais do Continente tiveram subjacente uma estrutura idêntica, estabelecendo-se uma tipologia de projectos traduzida na existência de três sub-programas em cada região:

- ◆ Sub-programa A – Investimentos locais – orientado para projectos de pequenas infraestruturas no domínio dos transportes, do saneamento, da animação económica, cultural e turística de promoção municipal;
- ◆ Sub-programa B – Investimentos regionais e supra-municipais – orientado para projectos estruturantes de dimensão significativa incidindo principalmente nos domínios do ambiente, das acessibilidades e dos equipamentos sócio-económicos;
- ◆ Sub-programa C – Investimentos de dinamização económica – destinado a reforçar a competitividade regional, contemplando acções de apoio ao desenvolvimento económico regional e à promoção das regiões. Encontra-se estruturado em duas linhas de acção: o apoio ao desenvolvimento económico e a assistência técnica.

Através das Decisões Iniciais foram estabelecidos para cada programa regional, os objectivos globais, evidenciados nos quadros seguintes:

Quadro XI.18 – Objectivos globais - Sub-programa A

PRONORTE	Melhoria das acessibilidades; aumentar o grau de conexão entre os centros urbanos; consolidar as malhas viárias municipais e as ligações à rede viária nacional e aos centros urbanos; reforço da rede urbana sub-regional; resolução ou atenuação de situações críticas em matéria de ordenamento e de ambiente e a sua prevenção; aumento dos índices de atendimento de infra-estruturas de saneamento básico e de equipamentos colectivos.
PROCENTRO	Melhorar a rede domiciliária de abastecimento de água, por redes e sistemas de tratamentos de águas residuais e de resíduos sólidos urbanos; melhorar a acessibilidade aos centros prestadores de serviços; melhorar as condições de exercício das actividades produtivas; promover equipamentos adequados às necessidades das populações, dinamização da actividade turística, e revitalização do espaço urbano.
PORLVT	Dotar os centros urbanos, médios e pequenos, de equipamentos e infra-estruturas que lhes confirmem mais qualidade; promover o desenvolvimento de capacidades e recursos locais.
PORA	Despoluição de bacias hidrográficas e albufeiras; tratamento de águas residuais domésticas e industriais e de resíduos sólidos; construção e beneficiação de estradas municipais; criação de equipamentos colectivos de apoio aos aglomerados rurais, garantia de condições para o desenvolvimento da leitura e assegurar condições na transferência de competências para a A.L. nos mesmos sectores; garantir o funcionamento de unidades de produção tradicionais e um ordenamento e valorização do espaço urbano.
PROA	Melhorar a acessibilidade através do fecho da malha da rede viária municipal e da redução dos tempos de percurso; garantir a qualidade do ambiente e as condições de vida das populações, aproximando dos padrões europeus os níveis de cobertura das infra-estruturas de saneamento básico; reabilitar e valorizar os centros urbanos; apoiar a diversificação e o fortalecimento da base produtiva.

Quadro XI.19 – Objectivos globais - Sub-programa B

PRONORTE	Promoção e valorização da qualidade ambiental e dos recursos naturais; valorização da capacidade empresarial instalada através do reforço da rede urbana da Região; valorização da capacidade empresarial instalada através do reforço da rede urbana da Região.
PROCENTRO	Valorizar o aproveitamento dos recursos naturais, preservar o ambiente e potenciar a utilização de infra-estruturas existentes; melhorar as acessibilidades intra-regionais; aumentar a competitividade regional; revitalizar o património histórico-cultural.
PORLVT	Aumentar o grau de articulação entre as redes viárias fundamental, regional e estradas desclassificadas; criar, melhorar e complementar infra-estruturas de apoio ao sistema de transportes; aumentar os níveis de atendimento em matéria de saneamento básico; eliminar ou minimizar os efeitos da poluição ambiental; potenciar o aproveitamento das capacidades e recursos locais; contribuir para o fortalecimento da economia regional.
PORA	Criação de condições para que se evidenciem e consolidem as potencialidades específicas do Alentejo, através da criação de infra-estruturas que permitam o desenvolvimento do sector produtivo.
PROA	Articular a rede de transportes regionais com os principais eixos de transporte nacional e internacional; renovar e reabilitar as estruturas urbanas, não só reforçando a competitividade das principais aglomerações regionais combatendo a degradação da qualidade do meio urbano; melhorar a qualidade ambiental e valorizar os recursos naturais; valorizar a região dotando-a de equipamentos colectivos.

Quadro XI.20 – Objectivos globais - Sub-programa C

PRONORTE	Reforçar e apoiar instituições públicas e privadas cuja vocação seja o desenvolvimento regional, a cooperação inter-institucional e inter-regional e a promoção da Região; criação de condições ao nível técnico e logístico para a gestão, acompanhamento e avaliação do PO regional.
PROCENTRO	Reforçar as estruturas empresariais; apoiar estruturas e entidades que promovam a animação das comunidades locais, fomentem a parceria; proporcionar alternativas ao processo de desenvolvimento; articular e integrar políticas sectoriais em territórios concretos; modernização da actividade produtiva; valorizar e gerir os recursos locais; fomentar iniciativas relativas a situações de regressão e exclusão social e cultural.
PORLVT	Criar um enquadramento empresarial capaz de disponibilizar funções de apoio à actividade económica e promover empresas inovadoras; disponibilizar instrumentos de apoio à implementação e avaliação do Programa Operacional e de enquadramento e orientação das acções de desenvolvimento a levar a cabo na região.
PORA	Criação de condições adequadas para o ajustamento da estrutura produtiva da região, no domínio da transferência tecnológica e da informação, dos circuitos de distribuição e da terciarização de economia regional.
PROA	Contribuir para a promoção e divulgação dos produtos da região; melhorar o apoio informativo e fomentar a cooperação e parceria empresarial; possibilitar o acesso a novas tecnologias e à investigação; viabilizar a manutenção ou criação das actividades económicas em zonas não urbanas; assegurar o bom funcionamento dos Programas e gerir os fluxos financeiros, nomeadamente os comunitários.

Os objectivos globais dos sub-programas tiveram em vista fomentar o desenvolvimento local e a melhoria das condições sociais das populações, a promoção do desenvolvimento equilibrado e articulado das regiões e a contribuição para o fortalecimento da base económica, respondendo ao processo de desenvolvimento regional e local.

No entanto, sendo os objectivos globais dos sub-programas similares para todas as regiões, não foi possível concluir se as prioridades ali definidas foram ou não as mais adequadas às características de cada região.



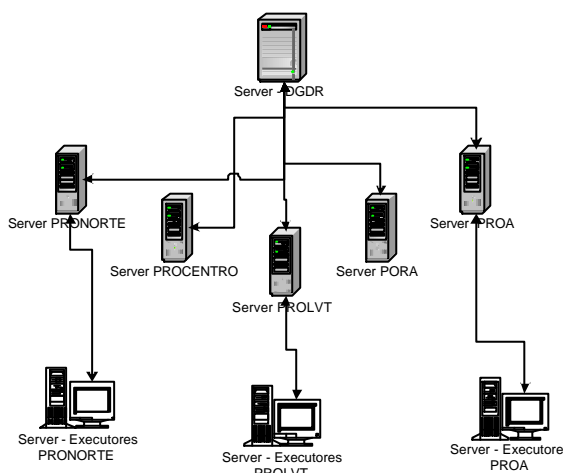
11.3.2.4 – O sistema de informação de base informática – o SIDReg

Com vista à prossecução dos objectivos estratégicos do controlo efectuado aos PO regionais, foi auditado o modo como a informação residente nos sistemas informáticos foi introduzida, processada e disponibilizada, assim como os controlos de entrada, de processamento e de disponibilização de informação existentes no sistema.

Os Gestores dos PO dispunham de um único sistema informatizado como ferramenta virada para o acompanhamento e monitorização da execução de cada um dos programas, que devia possibilitar uma análise contínua dos níveis de execução financeira e física dos projectos – o SIDReg.

Inicialmente, este sistema de informação utilizou o sistema operativo *Apple*. Mais tarde, pelo facto da transferência de informação residente neste sistema para outros sistemas e para outras aplicações não ser efectuada de uma forma transparente e com o objectivo de tornar este processo mais fácil, efectuou-se a *migração* para o sistema operativo *Windows NT*.

À data da realização das presentes auditorias, todas as CCR tinham efectuado a referida *migração*, excepto a CCRLVT que ainda utilizava o sistema operativo *Apple*.



O SIDReg foi desenvolvido pela NOVABASE, tendo como um dos objectivos gerir toda a informação (financeira e física) dos Programas Operacionais do Norte, do Centro, de Lisboa e Vale do Tejo, do Alentejo e do Algarve, assim como a centralização e a gestão de toda esta informação na DGDR. No caso de existirem subcontratações do subprograma A, os executores (autarquias locais e associações de municípios) introduziam e geriam a respectiva informação que era exportada periodicamente para o PO/CCR respectivo. Também a informação residente nos diversos PO/CCR, proveniente dos executores ou introduzida pelo próprio PO/CCR, era exportada periodicamente para a DGDR, onde toda a informação era

centralizada, o que permitia a gestão, o acompanhamento e o controlo da execução dos diversos programas operacionais.

Relativamente a este sistema de informação considera-se:

◆ Pontos Fortes

O SIDReg demonstrou ser seguro e com possibilidade de garantir um sistema de controlo interno adequado.

Os controlos de entrada de dados implementados mostraram-se adequados, detectando transacções não autorizadas, incompletas e duplicadas e controlando-as até serem corrigidas. Só os dados completos e autorizados, eram aceites.

O sistema permite a existência de segregação de funções, o que passa por uma atribuição de perfis (conjunto de autorizações/permisões de actuação) adequados e eficazes a cada tipo de utilizador do sistema informático (controlos de acesso).

◆ Pontos Fracos

Com excepção do PRONORTE, os perfis atribuídos não eram por vezes adequados às reais funções dos utilizadores e, na realidade, determinados utilizadores operaram no sistema usando outros utilizadores/perfis, que não o deles, para realizar as suas tarefas. Perdeu-se, deste modo, algum controlo, já que se deram autorizações a utilizadores que não necessitavam delas para a realização das suas funções, assim como quem operava no sistema, não era o utilizador por ele identificado mas quem na realidade trabalhou com ele.

No processamento de informação foram detectadas algumas deficiências, nomeadamente, arredondamentos efectuados, tendo como consequência a falta de rigor nos resultados apurados. No decorrer do tempo problemas de vária ordem foram sendo corrigidos pontualmente. À data da realização das presentes auditorias estava em curso a correcção de algumas anomalias, nomeadamente a emissão de *outputs* incorrectos (ex.: mapas de apuramentos).

Quanto à qualidade e diversidade de *outputs*, o SIDReg dispõe de um vasto número de *outputs* predefinidos, muitos deles só disponíveis em papel, não sendo possível disponibilizar determinada informação em suporte magnético. Também para obter *outputs* que relacionassem várias tabelas com sub-totais e quebras diversas, o sistema revelou-se limitado, sendo necessário recorrer a outras ferramentas para obter o resultado desejado.

Não existia informação sobre os objectivos da Decisão Inicial/Documento Técnico, o que impossibilitou a análise e o acompanhamento automáticos da eficácia.

O histórico das alterações relativas à informação dos projectos (ex.: reprogramações) era muito limitado ou mesmo inexistente, não sendo possível obtê-lo em suporte magnético, o que impediu a realização de algumas análises; só foi possível aceder a todas estas alterações em suporte papel, designadamente nos dossiers dos projectos.

A informação financeira encontrava-se desajustada em relação à informação física, não permitindo uma adequada avaliação da execução física em todas as fases dos processos, nem possibilitando conhecer os problemas e os desvios.

11.3.2.5 – O Sub-sistema de gestão financeira

11.3.2.5.1 – Financiamento dos PO

A despesa pública total aprovada para os cinco PO, através das Decisões Iniciais da Comissão Europeia, ascendeu a 2 068 393 mil euros. Ao longo do período de execução ocorreram alterações às referidas Decisões Iniciais, de cariz exclusivamente financeiro, nomeadamente através de ajustamentos dos respectivos planos financeiros, que passaram a contar com 2 337 795 mil euros, o que traduziu um reforço de verbas de 269 402 mil euros (13% do inicialmente programado) distribuídos do seguinte modo:



Tribunal de Contas

- PRONORTE – 83 201 mil euros (11,6%);
- PROCENTRO – 50 112 mil euros (10,4%);
- PORLVT – 44 014 mil euros (8,5%);
- PORA – 46 224 mil euros (18,5%);
- PROA – 23 664 mil euros (31,14%).

O quadro e gráfico seguintes apresentam as fontes de financiamento previstas na última Decisão, bem como a contribuição de cada um dos programas regionais do Continente:

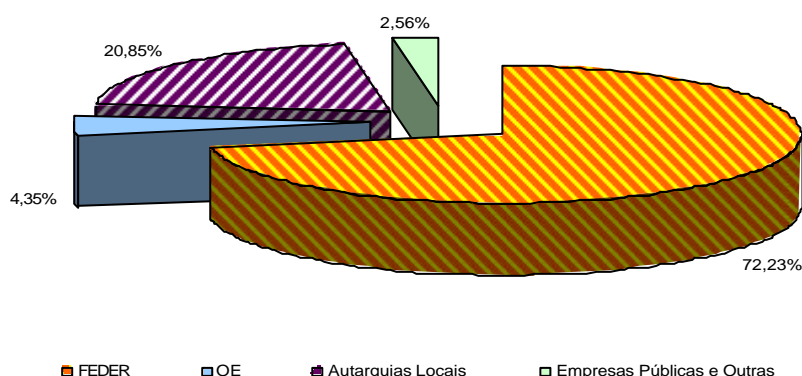
Quadro XI.21 – Fontes de financiamento previstas

(em mil euros)

NUT II	Despesa Pública		Financiamento Comunitário		Financiamento Nacional						
	Total		Feder		Total	OE		Autarquias Locais		Empresas Públicas e Outras	
	Valor	%	Valor	%	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
NORTE	799 415	34,19	576 206	34,12	223 175	49 207	48,34	158 989	32,62	14 898	24,86
CENTRO	532 799	22,79	390 300	23,11	142 476	20 517	20,15	115 414	23,68	6 545	10,92
LVT	561 223	24,00	407 875	24,15	153 323	9 048	8,89	129 254	26,52	14 986	25,00
ALENTEJO	296 860	12,70	214 555	12,71	82 293	15 681	15,40	59 744	12,26	6 840	11,41
ALGARVE	147 745	6,32	99 664	5,90	48 081	7 350	7,22	24 051	4,93	16 668	27,81
Total	2 338 042	100	1 688 600	100	649 348	101 803	100	487 452	100	59 937	100

Fonte: SIDReg (dados dos Gestores dos PO Regionais).

Gráfico XI.6 – Contribuição financeira prevista



Conforme se observa, o FEDER foi o principal financiador previsto dos PO regionais (72%). Ao nível do financiamento nacional destaca-se, como maior fonte de financiamento, as Autarquias Locais (21%), tendo ainda sido disponibilizadas verbas do OE (4%) e das Empresas Públicas e Outras (3%).

Em termos de despesa pública, a Região Norte dispôs do maior montante de investimento (34,19%), seguindo-se-lhe a de LVT (24,00%) e a do Centro (22,79%), enquanto que a Região do Alentejo, com 12,70%, e a do Algarve, com 6,32%, dispuseram dos montantes mais baixos.

Em termos de financiamento nacional, o OE financiou em especial a Região do Norte (48,34%), tendo as Regiões do Centro e do Alentejo recebido 20,15% e 15,40% respectivamente; as Regiões de LVT e do Algarve foram as menos financiadas, com 8,89% e 7,22%, respectivamente.

Na sua globalidade as Autarquias Locais disponibilizaram os montantes mais elevados para as Regiões do Norte (32,62%) e LVT (26,52%), seguidas do Centro (23,68%), Alentejo (12,26%) e Algarve (4,93%).

As Empresas Públicas e Outras financiaram em particular as Regiões do Algarve (27,81%) e LVT (25%).

11.3.2.5.2 – Caracterização do investimento

A nível do Continente o investimento executado beneficiou de forma não homogénea as diferentes regiões (NUT II) e sub-regiões (NUT III), conforme se demonstra o quadro seguinte:



Tribunal de Contas

Quadro XI.22 – Investimento executado

(em escudos)

NUT II	NUT III	N.º Proj.	Investimento Executado	Distribuição do Investimento %	Dimensão Média	N.º Hab.	Investimento Per Capita
NORTE	Trás-os-Montes	186	20 565 941 830	4,40	110 569 580	223 037	92 209
	Ave	152	18 461 687 994	3,95	121 458 474	508 674	36 294
	Cávado	117	12 328 630 102	2,64	105 372 907	392 672	31 397
	Douro	196	17 747 141 680	3,80	90 546 641	221 568	80 098
	Entre-Douro e Vouga	94	9 812 440 860	2,10	104 387 669	276 682	35 465
	Grande Porto	260	34 427 950 774	7,37	132 415 195	1 256 633	27 397
	Minho-Lima	149	16 883 829 484	3,61	113 314 292	249 848	67 576
	Tâmega	207	27 680 200 287	5,93	133 720 774	551 265	50 212
	Não Regionalizado	14	389 664 257	0,08	27 833 161	3 680 379	106
	SUB-TOTAL	1 375	158 297 487 268	33,89	115 125 445	3 680 379	43 011
CENTRO	Baixo Mondego	137	15 872 943 053	3,40	115 860 898	339 666	46 731
	Baixo Vouga	170	16 875 489 323	3,61	99 267 584	385 434	43 783
	Beira Interior Sul	59	7 657 723 405	1,64	103 482 749	78 248	97 865
	Beira Interior Norte	150	12 641 608 438	2,71	84 277 390	114 872	110 050
	Cova da Beira	47	3 171 414 113	0,68	67 476 896	93 454	33 936
	Dão-Lafões	204	16 028 263 943	3,43	78 569 921	285 680	56 106
	Pinhal Interior Norte	131	10 116 688 917	2,17	77 226 633	138 652	72 965
	Pinhal Interior Sul	74	3 725 825 623	0,80	50 348 995	44 833	83 105
	Pinhal Litoral	128	9 431 777 242	2,02	73 685 760	248 931	37 889
	Serra da Estrela	49	2 725 358 309	0,58	55 619 557	49 902	54 614
	Não Regionalizado	92	8 967 849 038	1,92	96 428 484	1 779 672	5 039
	SUB-TOTAL	1 241	107 214 941 404	22,95	86 393 990	1 779 672	60 244
LVT	Grande Lisboa	131	28 276 459 021	6,05	215 850 832	1 892 891	14 938
	Lezíria do Tejo	184	21 390 531 906	4,58	116 252 891	240 832	88 819
	Médio Tejo	159	22 560 667 208	4,83	141 890 989	226 070	99 795
	Oeste	201	27 315 701 868	5,85	135 899 014	394 487	69 244
	Península de Setúbal	101	13 748 830 091	2,94	136 127 031	714 589	19 240
	Não Regionalizado	8	114 518 835	0,02	14 314 854	3 468 869	33
	SUB-TOTAL	784	113 406 708 929	24,28	144 651 414	3 468 869	32 693
ALENTEJO	Alto Alentejo	246	17 246 883 612	3,69	70 109 283	127 025	135 776
	Alentejo Central	262	19 127 186 215	4,09	73 004 528	173 401	110 306
	Baixo Alentejo	210	13 547 926 984	2,90	64 513 938	135 105	100 277
	Alentejo Litoral	94	8 171 951 088	1,75	86 935 650	99 976	81 739
	Não Regionalizado	12	512 383 708	0,11	42 698 642	535 507	957
	SUB-TOTAL	824	58 606 331 607	12,55	71 124 189	943 989	62 084
ALGARVE	Algarve	189	29 584 091 532	6,33	156 529 585	395 208	74 857
	SUB-TOTAL	189	29 584 091 532	6,33	156 529 585	395 208	74 857
TOTAL DO CONTINENTE		4 413	467 109 560 740	100,00	105 848 530	10 268 117	45 491

Fonte: SIDReg (dados dos Gestores dos PO Regionais) e INE.

No âmbito dos PO regionais foram executados no Continente 4 413 projectos, num total de 467 milhões de contos para uma população de 10 268 117 habitantes, o que representa um investimento *per capita* de 45,5 contos.

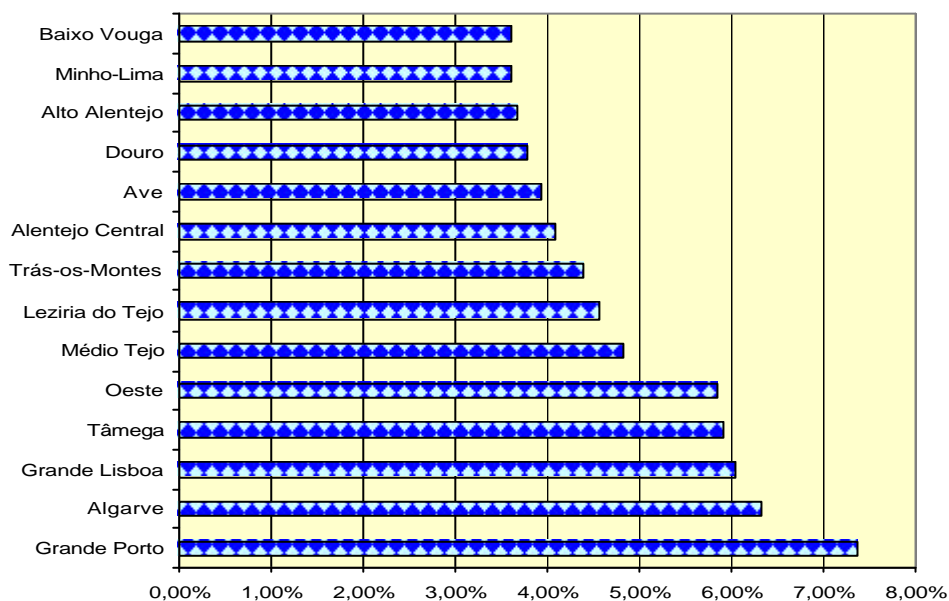
Ao nível das NUT II, o investimento distribuiu-se, por ordem decrescente, da seguinte forma: Norte (33,89%), LVT (24,28%), Centro (22,95%), Alentejo (12,55%) e Algarve (6,33%).

Na Região do Algarve executaram-se os projectos com maior dimensão financeira média (156 529 contos) contrariamente ao que sucedeu na do Alentejo (71 124 contos).

Tendo em linha de conta o número de habitantes das regiões, conclui-se que a mais populosa, a LVT, registou o mais baixo investimento *per capita* (33 contos), ao contrário do Algarve que, sendo a menos populosa, registou o maior investimento *per capita* (75 contos).

O gráfico seguinte apresenta a análise do investimento ao nível das NUT III mais relevantes.

Gráfico XI7 – Sub-regiões (NUT III) com maior investimento



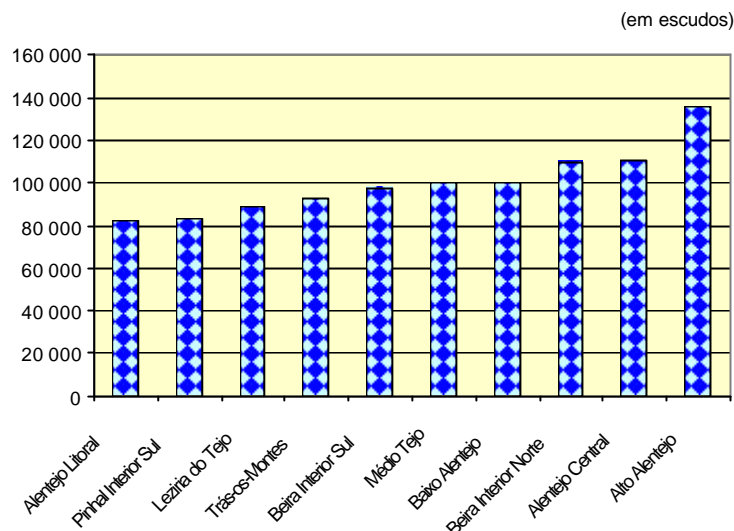
O investimento executado beneficiou, sucessivamente, o Grande Porto (7,37%), o Algarve (6,33%), a Grande Lisboa (6,05%), o Tâmega (5,93%), o Oeste (5,85%), o Médio Tejo (4,83%), a Lezíria do Tejo (4,58%) e Trás-os-Montes (4,40%).

Ressaltam neste grupo as sub-regiões do Litoral, como as mais beneficiadas.

Entrando em linha de conta com o número de habitantes, o gráfico seguinte representa as NUT III com maior investimento *per capita*:



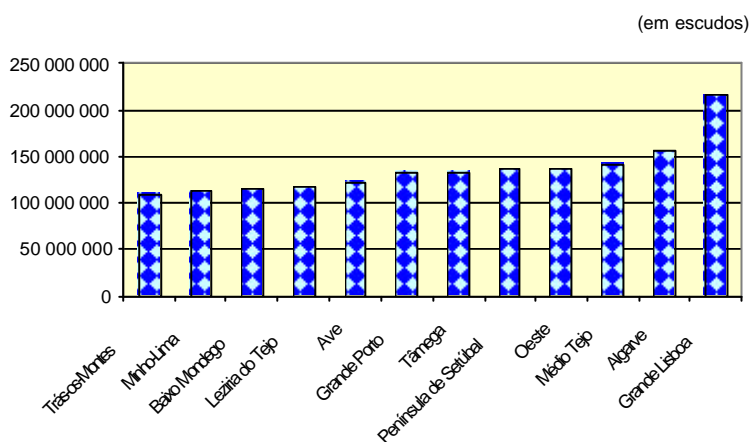
Gráfico XL8 – Investimento *per capita*



O Alto Alentejo apresenta o maior investimento *per capita*, seguido do Alentejo Central, da Beira Interior Norte, do Baixo Alentejo, do Médio Tejo, da Beira Interior Sul, de Trás-os-Montes, da Lezíria do Tejo, do Pinhal Interior Sul e do Alentejo Litoral, que correspondem, na sua grande maioria, a sub-regiões do interior menos populosas.

A dimensão média dos projectos em cada uma das sub-regiões (NUT III) é representada no gráfico seguinte:

Gráfico XL9 – Dimensão média dos projectos



Pode observar-se que a sub-região (NUT III) da Grande Lisboa apresenta projectos de maior dimensão média relativamente às restantes, sendo ainda de destacar os projectos das Regiões do Algarve, do Médio Tejo, do Oeste, da Península de Setúbal, do Tâmega e do Grande Porto (com dimensão média superior a 132 000 contos).

11.3.2.5.3 – As opções de investimento ao nível das NUT II

As cinco regiões (NUT II) que constituem o Continente, no âmbito dos programas operacionais, efectuaram diferentes opções de investimento que se apresentam no quadro seguinte:

Quadro XI.23 – Opções de investimento por NUT II

(em contos)

Setores	NUT II															Total		
	NORTE			CENTRO			LVT			ALENTEJO			ALGARVE			N.º Proj.	Valor	%
	N.º Proj.	Valor	%	N.º Proj.	Valor	%	N.º Proj.	Valor	%	N.º Proj.	Valor	%	N.º Proj.	Valor	%			
Agricultura	35	1 077 070	0,68							3	156 713	0,27				38	1 233 783	0,26
Ambiente	73	6 006 389	3,79	85	5 169 333	4,88	32	2 803 804	2,47	83	5 797 793	9,89	4	1 115 604	3,77	277	20 892 923	4,48
Ambiente - Água	158	20 983 472	13,26	112	12 990 206	12,25	76	10 572 253	9,32	52	3 432 972	5,86	21	2 767 297	9,35	419	50 746 200	10,89
Ambiente - Esgotos	101	11 710 890	7,40	159	15 432 843	14,56	87	22 351 552	19,71	69	4 289 741	7,32	7	1 283 191	4,34	423	55 068 217	11,82
Ambiente - Resíduos Sólidos	11	2 269 938	1,43				8	6 013 773	5,30	13	4 148 332	7,08	5	1 638 406	5,54	37	14 070 449	3,02
Ambiente - Protecção Natureza	4	237 154	0,15	5	6 097 455	5,75	3	68 201	0,06	1	13 756	0,02	1	56 289	0,19	14	6 472 855	1,39
Ciência e Tecnologia	4	658 040	0,42	1	119 008	0,11	1	39 999	0,04				2	18 500	0,06	8	835 547	0,18
Comércio	21	2 215 001	1,40	11	1 447 836	1,37	4	716 702	0,63	7	507 271	0,87	3	988 021	3,34	46	5 874 831	1,26
Cultura	250	16 863 253	10,65	39	4 503 860	4,25	30	4 502 876	3,97	51	4 336 175	7,40	4	474 343	1,60	374	30 680 507	6,59
Desporto	113	18 853 313	11,91	71	11 260 990	10,62	37	7 009 396	6,18	41	6 755 557	11,53	11	2 691 685	9,10	273	46 570 941	10,00
Educação	6	677 589	0,43	3	650 151	0,61	9	1 224 573	1,08	4	387 761	0,66	3	333 640	1,13	25	3 273 714	0,70
Educação - Ensino Básico	11	1 286 057	0,81				4	1 092 659	0,96	1	23 163	0,04				16	2 401 879	0,52
Educação - Ensino Secundário							1	120 000	0,11							1	120 000	0,03
Educação - Ensino Superior	4	296 415	0,19							2	42 497	0,07				6	338 912	0,07
Energia	3	1 002 525	0,63	2	154 779	0,15				9	505 463	0,86				14	1 662 767	0,36
Formação Profissional	1	145 000	0,09													1	145 000	0,03
Indústria	74	5 641 955	3,56	31	2 820 023	2,66	17	1 613 867	1,42	48	4 812 972	8,21				170	14 888 817	3,20
Integração Económica e Social	2	63 601	0,04				1	17 087	0,02	4	570 561	0,97	20	1 216 410	4,11	27	1 867 659	0,40
Pescas	1	17 733	0,01													1	17 733	0,00
Renovação Urbana	77	9 030 098	5,70	36	3 341 190	3,15	57	6 640 499	5,86	46	2 573 107	4,39	23	4 777 502	16,15	239	26 362 396	5,66
Saúde	1	67 000	0,04	1	52 082	0,05	1	10 167	0,01	6	607 021	1,04	4	459 060	1,55	13	1 195 330	0,26
Serviços	4	481 193	0,30	307	2 897 733	2,73	33	3 180 350	2,80	19	1 031 041	1,76	16	662 422	2,24	379	8 252 739	1,77
Transportes	9	940 725	0,59				16	2 508 572	2,21	6	256 885	0,44				31	3 706 182	0,80
Transportes - Aeroportuários	1	10 000	0,01				1	2 092 327	1,84	1	41 388	0,07				3	2 143 715	0,46
Transportes - Ferroviários							1	2 595 117	2,29	1	36 703	0,06				2	2 631 820	0,56
Transportes - Portuários	1	2 600	0,00	270												271	2 600	0,00
Transportes - Rodoviários	321	50 472 544	31,88		35 921 166	33,88	169	28 899 779	25,48	110	11 037 472	18,83	52	10 856 018	36,70	652	137 186 979	29,44
Turismo	19	3 018 623	1,91	13	1 876 260	1,77	50	2 086 766	1,84	33	1 774 538	3,03				115	8 756 187	1,88
Outros	70	4 269 309	2,70	95	1 280 719	1,21	146	7 246 388	6,39	214	5 467 450	9,33	13	245 703	0,83	538	18 509 569	3,97
Total	1 375	158 297 487	100	1 241	106 015 634	100	784	113 406 707	100	824	58 606 332	100	189	29 584 091	100	4 413	465 910 251	100

Fonte: SIDReg (dados dos Gestores dos PO Regionais).



Tribunal de Contas

Em resultado da observação do quadro, pode referir-se o seguinte:

- ◆ A Região do Norte investiu em especial nos sectores dos transportes rodoviários (31,88%), no ambiente (26,03%) e no desporto (11,91%);
- ◆ A Região do Centro deu particular preferência aos sectores ligados ao ambiente (37,44%), aos transportes rodoviários (33,88%) e ao desporto (10,62%);
- ◆ A Região de LVT dirigiu os seus investimentos especialmente para os sectores do ambiente (36,86%) e ainda para os sectores dos transportes rodoviários (25,48%) e do desporto (6,18%);
- ◆ A Região do Alentejo optou igualmente pelos sectores do ambiente (30,17%), dos transportes rodoviários (18,83%) e do desporto (11,53%);
- ◆ A Região do Algarve dirigiu as suas opções de investimento, em primeira linha, para o sector dos transportes rodoviários (36,70%), seguido dos sectores do ambiente (23,19%), da renovação urbana (16,15%) e do desporto (9,10%).

O quadro e gráfico seguintes reflectem o investimento executado pelas diferentes regiões em cada sector de actividade.

Quadro XI.24 – Distribuição do investimento por sectores

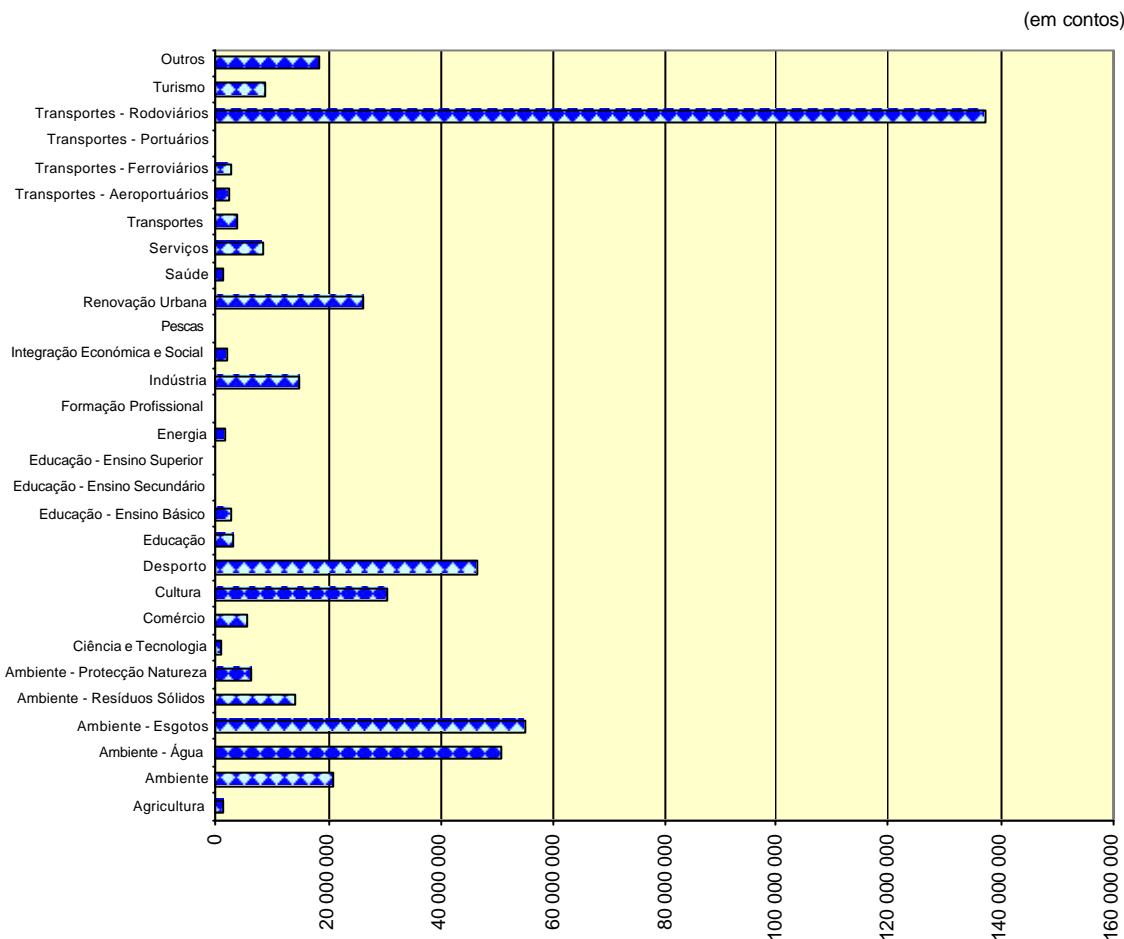
(em contos)

Sectores	NUT II															Total No Continente			
	NORTE			CENTRO			LVT			ALENTEJO			ALGARVE			N.º Proj.	Valor	%	
	N.º Proj.	Valor	%	N.º Proj.	Valor	%	N.º Proj.	Valor	%	N.º Proj.	Valor	%	N.º Proj.	Valor	%				
Agricultura	35	1 077 070	87,30							3	156 713	12,70				38	1 233 783	0,26	
Ambiente	73	6 006 389	28,75	85	5 169 333	24,74	32	2 803 804	13,42	83	5 797 793	27,75	4	1 115 604	5,34	277	20 892 923	4,48	
Ambiente - Água	158	20 983 472	41,35	112	12 990 206	25,60	76	10 572 253	20,83	52	3 432 972	6,76	21	2 767 297	5,45	419	50 746 200	10,89	
Ambiente - Esgotos	101	11 710 890	21,27	159	15 432 843	28,02	87	22 351 552	40,59	69	4 289 741	7,79	7	1 283 191	2,33	423	55 068 217	11,82	
Ambiente - Resíduos Sólidos	11	2 269 938	16,13					8	6 013 773	42,74	13	4 148 332	29,48	5	1 638 406	11,64	37	14 070 449	3,02
Ambiente - Protecção Natureza	4	237 154	3,66	5	6 097 455	94,20	3	68 201	1,05	1	13 756	0,21	1	56 289	0,87	14	6 472 855	1,39	
Ciência e Tecnologia	4	658 040	78,76	1	119 008	14,24	1	39 999	4,79				2	18 500	2,21	8	835 547	0,18	
Comércio	21	2 215 001	37,70	11	1 447 836	24,64	4	716 702	12,20	7	507 271	8,63	3	988 021	16,82	46	5 874 831	1,26	
Cultura	250	16 863 253	54,96	39	4 503 860	14,68	30	4 502 876	14,68	51	4 336 175	14,13	4	474 343	1,55	374	30 680 507	6,59	
Desporto	113	18 853 313	40,48	71	11 260 990	24,18	37	7 009 396	15,05	41	6 755 557	14,51	11	2 691 685	5,78	273	46 570 941	10,00	
Educação	6	677 589	20,70	3	650 151	19,86	9	1 224 573	37,41	4	387 761	11,84	3	333 640	10,19	25	3 273 714	0,70	
Educação - Ensino Básico	11	1 286 057	53,54					4	1 092 659	45,49	1	23 163	0,96				16	2 401 879	0,52
Educação - Ensino Secundário								1	120 000	100,00							1	120 000	0,03
Educação - Ensino Superior	4	296 415	87,46							2	42 497	12,54					6	338 912	0,07
Energia	3	1 002 525	60,29	2	154 779	9,31				9	505 463	30,40					14	1 662 767	0,36
Formação Profissional	1	145 000	100,00														1	145 000	0,03
Indústria	74	5 641 955	37,89	31	2 820 023	18,94	17	1 613 867	10,84	48	4 812 972	32,33					170	14 888 817	3,20
Integração Económica e Social	2	63 601	3,41					1	17 087	0,91	4	570 561	30,55	20	1 216 410	65,13	27	1 867 659	0,40
Pescas	1	17 733	100,00														1	17 733	0,00
Renovação Urbana	77	9 030 098	34,25	36	3 341 190	12,67	57	6 640 499	25,19	46	2 573 107	9,76	23	4 777 502	18,12	239	26 362 396	5,66	
Saúde	1	67 000	5,61	1	52 082	4,36	1	10 167	0,85	6	607 021	50,78	4	459 060	38,40	13	1 195 330	0,26	
Serviços	4	481 193	5,83	307	2 897 733	35,11	33	3 180 350	38,54	19	1 031 041	12,49	16	662 422	8,03	379	8 252 739	1,77	
Transportes	9	940 725	25,38					16	2 508 572	67,69	6	256 885	6,93				31	3 706 182	0,80
Transportes - Aeroportuários	1	10 000	0,47					1	2 092 327	97,60	1	41 388	1,93				3	2 143 715	0,46
Transportes - Ferroviários								1	2 595 117	98,61	1	36 703	1,39				2	2 631 820	0,56
Transportes - Portuários	1	2 600	100,00	270													271	2 600	0,00
Transportes - Rodoviários	321	50 472 544	36,79		35 921 166	26,18	169	28 899 779	21,07	110	11 037 472	8,05	52	10 856 018	7,91	652	137 186 979	29,44	
Turismo	19	3 018 623	34,47	13	1 876 260	21,43	50	2 086 766	23,83	33	1 774 538	20,27					115	8 756 187	1,88
Outros	70	4 269 309	23,07	95	1 280 719	6,92	146	7 246 388	39,15	214	5 467 450	29,54	13	245 703	1,33	538	18 509 569	3,97	
Total	1 375	158 297 487	33,98	1 241	106 015 634	22,75	784	113 406 707	24,34	824	58 606 332	12,58	189	29 584 091	6,35	4 413	465 910 251	100	

Fonte: SIDReg (dados dos Gestores dos PO Regionais).



Gráfico XL10 – Sectores de actividade



Uma análise global do investimento executado nos sectores de actividade supra referidos permite concluir que o sector dos transportes rodoviários concentrou, relativamente aos restantes, o maior valor de investimento executado (29,44%). Merecem ainda especial destaque os sectores do ambiente - esgotos (11,82%), do ambiente - água (10,89%) e do desporto (10%). Os restantes sectores de actividade apresentam percentagens bastante reduzidas.

Uma análise dos sectores mais relevantes permite referir o seguinte:

- ◆ Dos sectores ligados ao ambiente destaca-se o ambiente – esgotos, com uma execução de 55,1 milhões de contos, em especial na Região de LVT (40,59%). Foram ainda canalizados investimentos significativos para as Regiões do Centro (28,02), do Norte (21,27%), do Alentejo (7,79%) e do Algarve (2,33%). O ambiente – água, com um investimento executado de 50,7 milhões de contos, registou a maior execução na Região do Norte (41,35%), seguindo-se-lhe as das Regiões do Centro (25,60%), de LVT (20,83%), do Alentejo (6,76%) e do Algarve (5,45%);
- ◆ O sector do desporto, com um investimento executado de 46,6 milhões de contos, teve particular relevância na Região do Norte (40,48%), seguida da Região do Centro (24,18%), de LVT (15,05%), do Alentejo (14,51%) e do Algarve (5,78%);

- ◆ O sector dos transportes rodoviários foi o que mais se destacou, com uma despesa executada de 137,2 milhões de contos, especialmente na Região do Norte (36,79%), mas também nas Regiões do Centro (26,18%), de LVT (21,07%), do Alentejo (8,05%) e do Algarve (7,91%).

11.3.2.5.4 – Sub-programas e Medidas nas Regiões (NUT II)

Os programas regionais repartiram o investimento executado pelos diferentes sub-programas e medidas, conforme se mostra no quadro seguinte:

Quadro XI.25 – Investimento por sub-programa e medida

(em contos)

Sub-Programa/ Medida	NORTE		CENTRO		LVT		ALENTEJO		ALGARVE		Investimento Total	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
SP/A	80 706 823	36,29	54 098 030	24,33	48 921 936	22,00	25 179 495	11,32	13 476 050	6,06	222 382 334	47,75
Med 1	80 706 823	36,29	54 098 030	24,33	48 921 936	22,00	25 179 495	11,32	13 476 050	6,06	222 382 334	47,75
SP/B	66 206 556	31,24	47 657 473	22,49	57 183 441	26,98	26 632 256	12,57	14 229 219	6,71	211 908 945	45,50
Med 1	21 898 422	30,75	19 291 965	27,09	19 336 091	27,15	6 105 852	8,57	4 591 250	6,45	71 223 580	15,29
Med 2	22 565 087	26,90	16 351 831	19,49	29 797 304	35,52	7 553 470	9,01	7 610 490	9,07	83 878 182	18,01
Med 3	21 743 047	38,28	12 013 677	21,15	8 050 046	14,17	12 972 934	22,84	2 027 479	3,57	56 807 183	12,20
SP/C	11 384 109	36,18	4 105 352	13,05	7 301 332	23,21	6 794 581	21,59	1 878 823	5,97	31 464 197	6,76
Med 1	9 204 196	42,53	3 661 432	16,92	4 315 808	19,94	3 727 643	17,23	731 285	3,38	21 640 364	4,65
Med 2	2 179 913	22,19	443 920	4,52	2 985 524	30,39	3 066 938	31,22	1 147 538	11,68	9 823 833	2,11
Total	158 297 488	33,99	105 860 855	22,73	113 406 709	24,35	58 606 332	12,58	29 584 092	6,35	465 755 476	100,00

Fonte: SIDReg (dados dos Gestores dos PO Regionais).

Da análise ao investimento executado nas cinco regiões, por sub-programas e respectivas medidas, retiram-se as seguintes conclusões:

- ◆ Cerca de 83% do investimento executado no sub-programa A concentrou-se nas Regiões do Norte (36,29%), do Centro (24,33%) e de Lisboa e Vale do Tejo (22%);
- ◆ Cerca de 81% do investimento executado no sub-programa B registou-se nas Regiões do Norte (31,24%), de Lisboa e Vale do Tejo (26,98%) e do Centro (22,49%);
- ◆ Cerca de 81% do investimento executado no sub-programa C concentrou-se nas Regiões do Norte (36,18%), de Lisboa e Vale do Tejo (23,21%) e do Alentejo (21,59%);
- ◆ Com excepção da Região do Alentejo, que registou maior investimento executado na medida - equipamentos sócio-económicos, as restantes regiões evidenciaram maior despesa executada na medida correspondente ao ambiente;
- ◆ Em termos globais o sub-programa A absorveu a maior percentagem do investimento (47,75%), o sub-programa B executou 45,50%, dos quais 15,29% na medida - acessibilidades, 18,01% na medida - ambiente e 12,20% na medida - equipamentos sócio-económicos, e o sub-



Tribunal de Contas

programa C executou apenas 6,76%, dos quais 4,65% na medida - promoção/apoio/dinamização da actividade económica e 2,11% na medida - assistência técnica.

11.3.2.6 – O Sub-sistema operacional

Paralelamente ao sub-sistema de gestão financeira, o sub-sistema operacional dos PO forneceu os elementos necessários à avaliação da concretização dos objectivos assumidos pelo Estado membro, permitindo concluir sobre a eficácia dos respectivos programas operacionais.

Os PO continham objectivos gerais, identificados no ponto 11.3.2.3.1, a atingir através da operacionalização de três sub-programas desdobrados em medidas, para as quais as Decisões Comunitárias Iniciais fixaram determinadas metas.

Desta forma, a abordagem que se segue, reportada a Fevereiro/Março de 2002, pretende realçar a execução física de cada um dos programas operacionais regionais do Continente, ao nível de cada um dos indicadores de realização física.

Pela análise das diversas Decisões Comunitárias e dos Documentos Técnicos, faz-se notar que as várias reprogramações de carácter financeiro e temporal não se fizeram acompanhar de alterações das metas físicas quantificadas nem da tipologia dos indicadores de realização física.

11.3.2.6.1 – Os Indicadores do SIDReg

O SIDReg, na componente física, prevê uma bateria exaustiva de indicadores de realização.

A análise efectuada à execução física teve por base o conjunto de indicadores de nível superior (com um máximo de 6 dígitos).

Da informação analisada aferiu-se que a grande maioria dos indicadores de realização física se encontravam com taxas de realização de 100%, o que indicia que os PO se encontravam em fase de encerramento.

11.3.2.6.2 – Indicadores de realização física mais relevantes

Com base nos resultados da execução física dos programas concluiu-se que só um número restrito de indicadores de realização física teve representatividade significativa. O quadro seguinte mostra os vinte domínios em que houve um maior investimento:

Quadro XI.26 – Indicadores mais relevantes

Num. Indicador	Indicador	Unidades	Quant. Prog.	Realização	Custo Prog. (em contos)	Total dos PO (%)
50502	Remodelação de EM/CM	Km	15 195	14 994	60 423 450	12,61
150205	Águas Residuais Domésticas	Metros	3 491 097	3 341 781	37 338 765	7,79
150107	Distribuição de Água	Metros	5 590 191	5 261 652	36 438 607	7,61
130503	Construção de Piscinas	N.º	181	164	25 094 739	5,24
50701	Construção da Rede Viária Urbana	Km	418	484	24 497 639	5,11
50501	Construção de EM/CM	Km	714	691	22 872 464	4,77
50702	Remodelação da Rede Viária Urbana	Km	21 131	21 151	16 335 258	3,41
130303	Arranjos Urbanísticos	N.º	218	192	15 201 044	3,17
130501	Construção de Pavilhões/Polidesportivos	N.º	78	71	15 122 842	3,16
110203	Ações de Promoção/Divulgação	N.º	2 964	2 946	13 808 911	2,88
150202	ETAR (secundária)	N.º	173	157	12 870 763	2,69
150301	Aterros Sanitários	N.º	19	15	12 372 866	2,58
111101	Construção de Loteamentos e Zonas Industriais	N.º	104	96	11 326 412	2,36
150203	ETAR (terciária)	N.º	45	44	8 238 580	1,72
50601	Construção de ER/CR	Km	81	78	8 234 864	1,72
150106	Reservatório	N.º	496	471	7 732 451	1,61
130406	Remod. Teatros/Cinemas/Auditórios/C. Conferências	N.º	37	36	5 794 470	1,21
150104	ETA	N.º	74	68	5 708 377	1,19
110104	Estudos	N.º	404	478	5 460 315	1,14
130302	Recuperação de Edifícios/Monumentos	N.º	73	74	5 201 392	1,09
Total Geral					479 128 414	73,06

Fonte: SIDReg (dados dos Gestores dos PO Regionais).

Como se pode observar, o investimento realizado nos vinte indicadores com maior peso financeiro corresponde a 73,1% do total.

Destes, destacam-se as seguintes realizações: “remodelação de EM/CM” (12,6%), “águas residuais domésticas” (7,8%), “distribuição de água” (7,6%), “construção de piscinas” (5,2%), “construção de rede viária urbana” (5,1%), “construção de EM/CM” (4,8%), “remodelação de rede viária urbana” (3,4%), “arranjos urbanísticos” (3,2%) e “construção de pavilhões/polidesportivos” (3,2%), as quais representam 52,9%, ou seja, mais de metade do volume de investimento programado.

Uma análise às execuções físicas financeiramente mais representativas, ao nível de cada sub-região (NUT III), permite, tendo por base os 20 indicadores com maior peso relativo, apresentar o seguinte quadro:



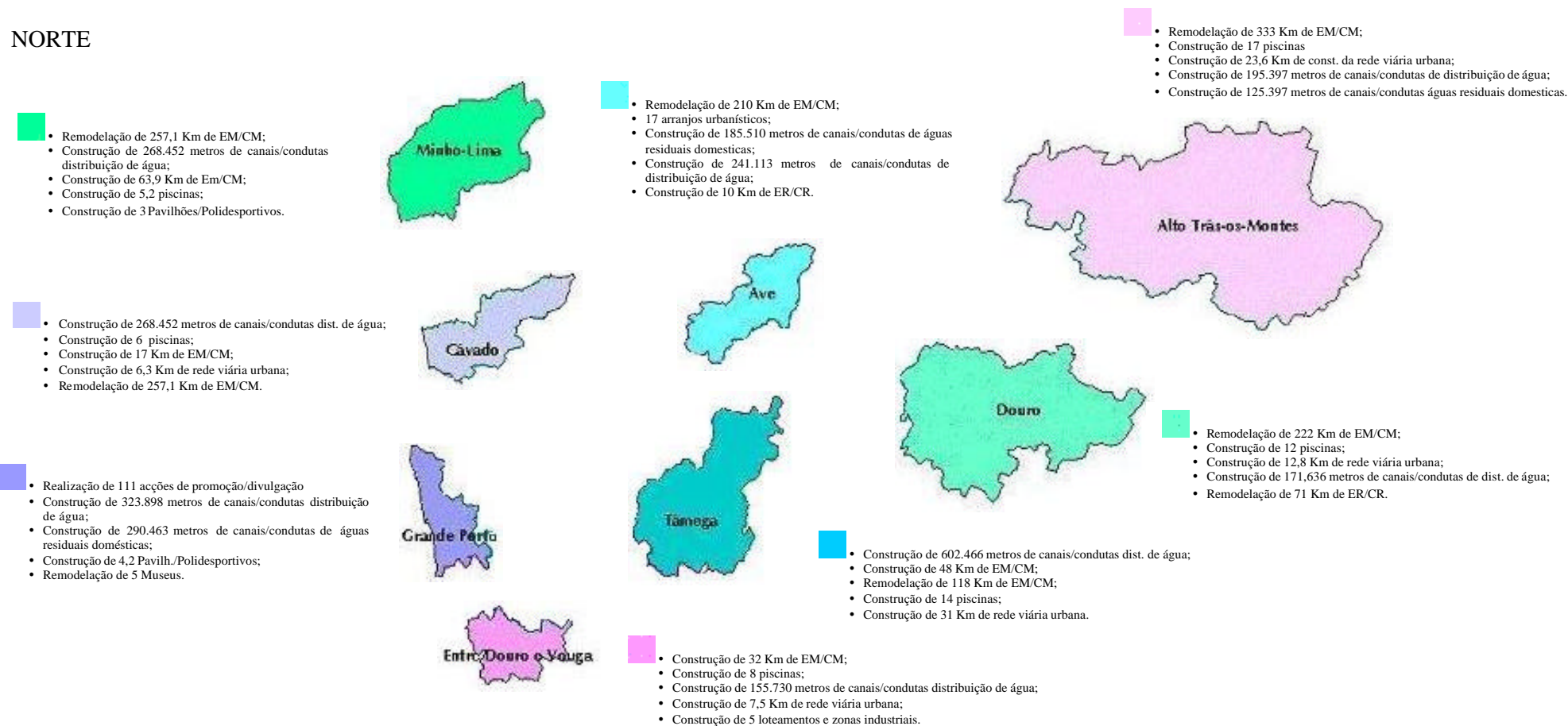
Quadro XI.27 – Repartição dos principais benefícios ao nível das NUT III

Indicador	Realização	NUT III mais beneficiadas
Remodelação de EM/CM	14 994 km	Alto Alentejo (564 km), Baixo Alentejo (486 km), Alentejo Central (454 km), Alto Trás-os-Montes (333 km) e Pinhal Interior Norte (293 km).
Construção de canais/conduitas de águas residuais domésticas	3 341 781 metros	Oeste (395 331 m), Pinhal Litoral (301 308 m), Baixo Vouga (297 092 m), Grande Porto (290,463 metros) e Dão Lafões (273 494 m).
Construção de canais/conduitas de distribuição de água	5 261 652 metros	Tâmega (602 466 m), Baixo Vouga (431 911 m), Dão Lafões (424 048 m), Baixo Mondego (326 390 m) e Grande Lisboa (323 898 m).
Construção de piscinas	164	Tâmega (14), Douro (12), Alto Alentejo (7), Cavado (6), Península de Setúbal (5) e Beira Interior Norte (5).
Construção de rede viária urbana	484 km	Algarve (125 km), Tâmega (31km), Oeste (45 km), Dão Lafões (28 km) e Grande Porto (28km).
Construção de EM/CM	691 km	Oeste (75 km), Lezíria do Tejo (74 km), Minho Lima (64 km), Beira Interior Sul (62 km) e Dão Lafões (37 km).
Remodelação rede viária urbana	21 151 km	Entre Douro e Vouga (110 km), Lezíria do Tejo (79 km), Médio Tejo (70 km), Oeste (69 km) e Península de Setúbal (40 km).
Arranjos urbanísticos	192	Algarve (33), Ave (17), Baixo Alentejo (16), Oeste (16) e Tâmega (11).
Construção de pavilhões polidesportivos	71	Algarve (6), Alentejo Litoral (5), Alto Alentejo (4), Ave (4), Beira Interior Norte (4), Douro (4) e Grande Porto (4).
Ações de promoção e divulgação	2 946	Grande Porto (111), Alentejo Central (71), Douro (54), Minho Lima (37) e Ave (32).
Construção de ETAR (secundaria)	157	Oeste (29), Lezíria do Tejo (19), Alto Alentejo (17), Alentejo Central (10), Baixo Alentejo (10) e Médio Tejo (10).
Construção de aterros sanitários	15	Alto Alentejo com 6.
Construção de loteamentos e zonas industriais	96	Alentejo Central (13), Alto Alentejo (12), Alto Trás -os-Montes (7), Dão Lafões (5), Entre Douro e Vouga (5).
Construção de ETAR (terciário)	44	Alentejo Central (6), Lezíria do Tejo (5), Oeste (5), Tâmega (4) E Alto Alentejo (4).
Construção de ER/CR	78 km	Ave (10 km), Grande Porto (7 km), Tâmega (6 km), Algarve (6 km) e Douro (5 km).
Construção de reservatórios	471	Tâmega (49), o Minho Lima (42), o Dão Lafões (38), o Oeste (31) e o Pinhal Litoral (30).
Remodelação de teatros / auditórios / c.conferências	36	Alentejo Central (17), o Alto Alentejo (3), o Ave (3), o Grande Porto (3), o Pinhal litoral (2) e a Grande Lisboa (2).
Construção de ETA	68	Dão Lafões (8), Alto Alentejo (4), Alto Trás-os-Montes (3), Cavado (3), Médio Tejo (3) e Pinhal Interior Sul (3).
Realização de estudos	478	Alentejo Central (76), Baixo Alentejo (37), Alto Alentejo (32), Grande Lisboa (24) e Médio Tejo (21).
Recuperação de edifícios / monumentos	74	Tâmega (4) e Grande Lisboa (3).

Fonte: SIDReg (dados dos Gestores dos PO Regionais).

Os mapas seguintes representam as 28 NUT III em que se divide o Continente, evidenciando as cinco realizações mais relevantes levadas a efeito em cada uma delas.

NORTE





Tribunal de Contas

CENTRO

- Remodelação de 125,2 Km de EM/CM;
- Remodelação de 28,2 Km de rede viária urbana;
- Construção de 3 pavilhões/polidesportivos;
- Construção 43.911 metros de canais/condutas distribuição de água;
- Construção de 297.092 metros de canais/condutas de águas residuais domésticas.



- Remodelação de 250,7 Km de EM/CM;
- Construção de 424.048 metros de canais/condutas de distribuição de água;
- Construção 273.494 metros de canais/condutas de águas residuais domésticas;
- Construção de 5,2 piscinas;
- Construção de 28 Km de rede viária urbana.



- Construção de 20,2 Km de rede viária urbana;
- Construção de 5 piscinas;
- Remodelação de 68 Km de EM/CM;
- Construção de 100.284 metros de canais/condutas dist. de água;
- Remodelação de 849,6 Km de ER/CR.



- Remodelação de 27,3 Km de EM/CM;
- Remodelação de 36,7 Km de rede viária urbana;
- Remodelação de 1 mercado municipal;
- Remodelação de 1 teatro-cine;
- Construção de 39.721 metros de canais/condutas de águas residuais domésticas.



- Remodelação de 79,6 Km de EM/CM;
- Construção de 15,5 Km de rede viária urbana;
- Construção de 1 ETA;
- Construção de 326.390 metros de canais/condutas de dist. de água”;
- Construção de 213.886 metros de canais/condutas de águas residuais domésticas.



- Construção de 5 Km de EM/CM;
- Remodelação de 40,3 Km de EM/CM;
- Construção de 3 pavilhões/polidesportivos;
- Construção de 37.163 metros de canais/condutas de distribuição de água;
- Construção de 28.369 metros de canais/condutas águas residuais domésticas.



- Remodelação de 4.067,8 Km de EM/CM;
- Construção de 5 mercados municipais;
- Construção de 6 piscinas;
- Construção 80.319 metros de canais/condutas de águas residuais domésticas;
- Construção de 127.516 metros de canais/condutas de distribuição de água”.



- Construção de 61,5 Km de EM/CM;
- Remodelação de 130 Km de EM/CM;
- Remodelação de 8,2 Km de rede viária urbana;
- Remodelação de 1 cine-teatro;
- Construção de 1 ETAR (secundária).

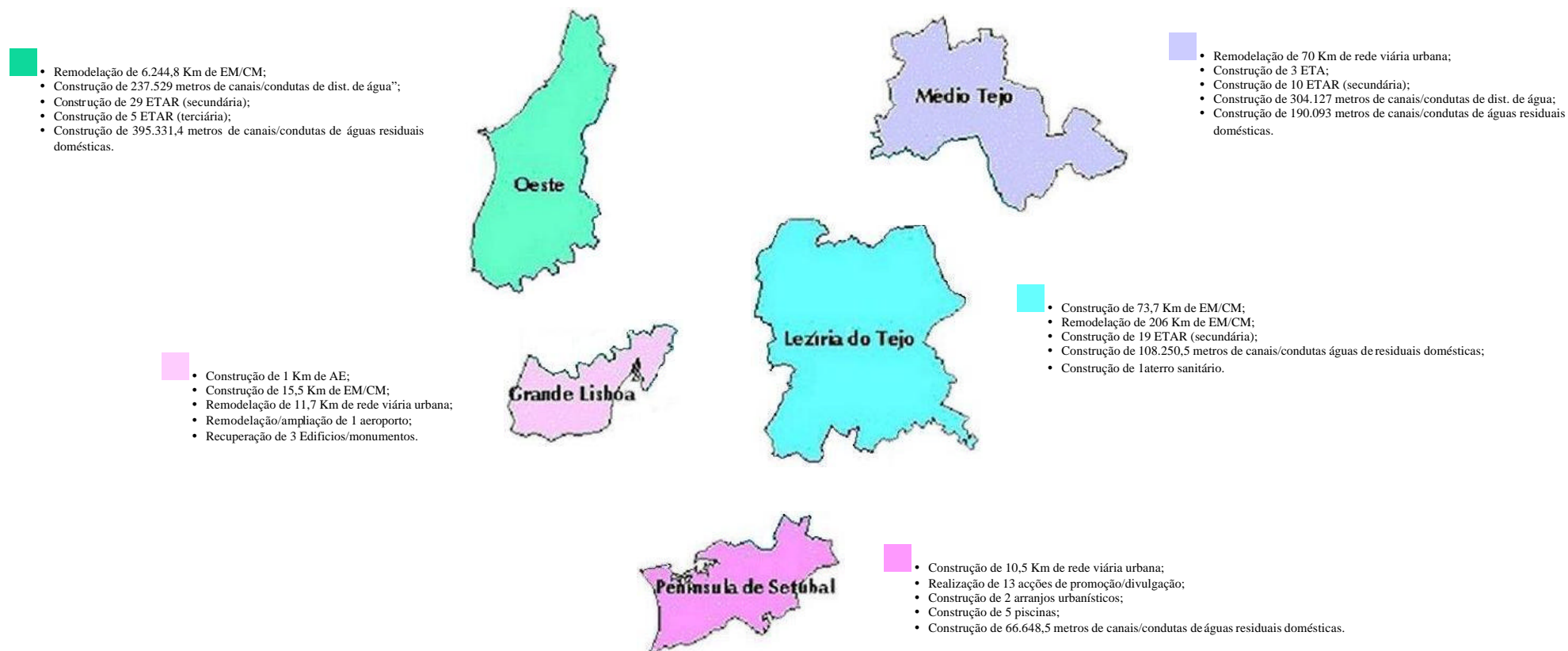


- Remodelação de 90,4 Km de EM/CM;
- Construção de 2 piscinas;
- Construção de 408.628 metros de canais/condutas de distribuição de água;
- Construção de 301.308 metros de canais/condutas de águas residuais domésticas;
- Construção de 6 ETAR (secundária).



- Construção de 4,6 Km de EM/CM;
- Remodelação de 94 Km de EM/CM;
- Remodelação de 2 Km de rede viária urbana;
- Construção 25.257 metros de canais/condutas de águas residuais domésticas;
- Construção de 46.578 metros de canais/condutas de distribuição de água.

LVT





Tribunal de Contas

ALENTEJO

- Remodelação de 252 Km de EM/CM;
- Construção de 2 bibliotecas;
- Construção de 48.240,4 metros de canais/conduatas de distribuição de água;
- Construção de 3,2 centros de transferência;
- Construção de 28.200,6 metros de canais/conduatas águas residuais domésticas.



Alentejo Litoral



Alentejo Central



Baixo Alentejo



Alto Alentejo

- Remodelação de 564 Km de EM/CM;
- Construção de 7 piscinas;
- Construção de 117.286,8 metros de canais/conduatas de distribuição de água;
- Construção de 4 ETAR (terciária);
- Construção de 6 aterros sanitários.

- Remodelação de 454,3 Km de EM/CM;
- Realização de 76 estudos;
- Construção de 13 loteamentos e zonas industriais;
- Construção de 8 piscinas;
- Construção de 41.732 metros de canais/conduatas de águas residuais domésticas.

- Remodelação de 486 Km de EM/CM;
- Remodelação de 3,7 Km de rede viária urbana;
- Construção de 16 piscinas;
- Construção de 62.575,3 metros de canais/conduatas de distribuição de água;
- Construção de 29.396 metros de canais/conduatas de águas residuais domésticas.

ALGARVE

- Construção de 21,1 Km de EM/CM;
- Remodelação de 170 Km de EM/CM;
- Construção de 5,5 Km de ER/CR;
- Construção de 32 arranjos urbanísticos;
- Construção de 88.651 metros de canais/conduatas de distribuição de água.



ALGARVE

11.3.2.7 – Avaliação dos Resultados dos PO Regionais

Uma avaliação global dos resultados dos PO pressupõe a combinação da avaliação prévia (diagnóstico da situação à partida) com a análise dos resultados finais, com vista a concretizar os efeitos líquidos desejados, directos e indirectos, do processo de intervenção, através da comparação das situações de partida e de chegada e da determinação dos factores que efectivamente produziram as mudanças verificadas.

O PDR e os Documentos Técnicos estabeleceram um conjunto de indicadores quantificados de realização para cada medida que traduziram as metas a atingir para a consecução dos objectivos específicos pré-definidos, os quais deveriam ser medidos através do sistema de informação.

Também o SIDReg veio posteriormente estabelecer um conjunto de indicadores, com vista à medição das realizações. Este conjunto de indicadores ficou estabilizado apenas em 1995, em fase já avançada da realização dos programas.

A não reformulação dos indicadores quantificados de realização inicialmente definidos levou a que na maior parte dos casos não tenha sido possível estabelecer uma relação entre estes e os indicadores do SIDReg.

Fazendo o paralelismo entre os indicadores de realização inicialmente definidos e os indicadores do SIDReg utilizados pelos PO para medir a realização física, verificaram-se de forma genérica os seguintes condicionalismos:

- ◆ Registou-se em alguns PO, nomeadamente no PORA, a coexistência indistinta de indicadores de realização, de resultados e de impacto;
- ◆ Constatou-se existir um conjunto de objectivos definidos através dos indicadores quantificados de realização que não foram alvo de qualquer execução;
- ◆ Não foram definidas metas quantificadas num conjunto significativo de indicadores (SIDReg) que traduziam realizações efectivas;
- ◆ Relativamente relação a um número considerável de indicadores de realização (metas), inicialmente definidos no PDR para todos os sub-programas e medidas, tornou-se muitas vezes impossível estabelecer uma relação com os do SIDReg.

Devido a estas limitações, não foi possível calcular taxas de realização numa boa parte dos indicadores.

As taxas de realização que foi possível obter (calculadas tendo em consideração as execuções físicas previstas nas Decisões e as apuradas no SIDReg) permitem referir o seguinte:

- ◆ Houve falta de aderência à realidade e défices de consistência dos indicadores de realização aprovados pela Decisão Inicial, uma vez que determinadas metas foram largamente ultrapassadas, tornando irreal o apuramento de taxas de realização;
- ◆ Por outro lado, as diferenças entre a estrutura quantitativa e qualitativa inicial da realização física e a utilizada pelo SIDReg impediram muitas vezes a comparação;



- ◆ Esta situação comprometeu a análise de eficácia, só possível se os indicadores iniciais tivessem sido reprogramados, de forma a estabelecer uma correspondência clara entre objectivos programados e indicadores SIDReg utilizados para medir as realizações;
- ◆ O não ajustamento dos indicadores iniciais à realidade e a sua não reprogramação, aliados ao seu desajustamento face aos indicadores SIDReg, conduziu à impossibilidade de se proceder à análise quantitativa do grau de realização dos PO regionais.

Por último, importa referir que o SIDReg não contemplou a existência de um sub-sistema de avaliação de resultados que servisse as necessidades da gestão dos programas.

11.3.3 – Desenvolvimento de investimentos com recurso a Parcerias e Iniciativas Públicas

11.3.3.1 – Enquadramento

A auditoria às PIP - Parcerias e Iniciativas Públicas, designação dada, no âmbito do Terceiro Quadro Comunitário de Apoio (QCA III), visou confrontar o quadro normativo aplicável com a evidência documental e, numa perspectiva global, avaliar a economia, eficiência e eficácia dos fundos previstos para este instrumento do Programa Operacional da Economia (POE).

O ano de 2000 foi o ano de arranque do POE, tendo a legislação própria sido publicada ao longo desse ano.

Tendo em vista o exercício do princípio do contraditório, foi ouvido o Gestor do Programa Operacional da Economia, que apresentou as suas alegações com o suporte de informações e memorandos da Área de Fiscalização e Controlo da Estrutura de Apoio Técnico e de alguns dos Organismos Competentes Coordenadores envolvidos (ICEP, IAPMEI, DGT e DGCC). As alegações produzidas foram tidas em conta no relatório de auditoria e consideradas na elaboração da presente síntese. Genericamente, o auditado manifestou a sua concordância com as conclusões e recomendações, bem como a intenção de as acolher.

11.3.3.2 – Caracterização das Parcerias e Iniciativas Públicas

11.3.3.2.1 – O Conceito de PIP/PPP

As *Parcerias e Iniciativas Públicas* (PIP) constituem uma figura singular, criada pela Portaria n.º 680-A/00, de 29 de Agosto, no âmbito exclusivo do Programa Operacional de Economia (POE), e integrada por duas formas distintas de prossecução dos apoios inseridos neste programa:

- ◆ A *Parceria* – uma acção ou empreendimento apoiado no âmbito do POE, cuja execução é da responsabilidade directa de uma entidade externa à Administração Pública, tendo por base uma relação contratual entre esta e um ou mais organismos do Ministério da Economia e visando a concretização de um projecto acordado entre as partes e homologado pelo Ministro da Economia;
- ◆ A *Iniciativa Pública* – uma acção ou empreendimento apoiado no âmbito do POE, cuja execução é da responsabilidade directa de um ou mais organismos do Ministério da Economia,

tendo por base uma relação contratual entre este/s e uma entidade externa à Administração Pública e visando a concretização de um projecto acordado entre as partes e homologado pelo Ministro da Economia.

Embora os textos do quadro normativo não o imponham, foi entendimento e interpretação da Comissão de Gestão do POE que todas as entidades lucrativas fossem excluídas das PIP.

O United States General Accounting Office, para além de outras instâncias internacionais, como a ONU e o United States Environment Protection Agency, definem PPP – Parceria Público Privada – como uma qualquer forma estável e de longo prazo de associação empresarial ou relação contratual:

- ◆ entre pelo menos uma entidade pública e outra privada;
- ◆ com fins lucrativos;
- ◆ com riscos e funções de gestão partilhados;
- ◆ para a exploração conjunta e rentável de mercados preferencialmente do domínio público cuja exploração individual seria inacessível ou claramente menos eficiente.

As conclusões da auditoria confirmam que, na prática, as PIP inseridas no POE são um conceito singular que pouco tem de comum com as PPP.

Com efeito,

- ◆ Nas PIP são excluídas, na prática, as entidades lucrativas, enquanto nas PPP o que se visa é, ao contrário, aproveitar o capital e “know how” técnico e de gestão do sector privado, de forma a servir mais eficientemente as necessidades e mercados do domínio público;
- ◆ Nas PIP não há propriamente partilha, nem de risco nem das funções de gestão, antes a contratação de um apoio ou incentivo *a fundo perdido*, em média de 80%, para a execução de uma acção; ao contrário, nas PPP, há partilha de risco e das funções de gestão, ficando o ente privado tão ou mais exposto do que o Estado ao sucesso ou fracasso do empreendimento;
- ◆ Com as PIP não se visa a exploração conjunta e rentável de um mercado, preferencialmente do domínio público, cuja exploração individual seria inacessível ou claramente menos eficiente a qualquer das partes, *antes se compartilham as despesas de uma acção sem rendibilidade directa para a Administração Pública*;
- ◆ As PIP são “cost centers” enquanto as PPP são “profit centers”.

11.3.3.2.2 – Orçamento global das PIP 2000-2006

Com excepção da Medida 3.5 – Internacionalização, com 138,33 milhões de euros, não existem no POE dotações específicas para as PIP.

Estas, sendo um instrumento do POE, podem em teoria esgotar a dotação global das medidas em que são previstas como um dos veículos da sua realização.



Tribunal de Contas

Não obstante, a Comissão de Gestão do POE tem vindo a definir dotações específicas para as PIP, as quais se expressam no quadro seguinte, o qual reflecte o orçamento global das PIP, com as respectivas dotações, por medida:

Quadro XI.28 – Orçamento global para as PIP - POE 2000-2006

MEDIDAS (1)	MEDIDA		PIP		PIP/ Medida %
	contos	mil €uros	contos	mil €uros	
2.1	52 215 336	260 449	9 000 000	45 000	17
2.2	21 269 336	106 091	4 000 000	20 000	19
2.3 B	63 525 929	316 866	12 705 167	63 526	20
2.4	94 560 142	471 644	3 667 000	18 335	4
3.1	8 260 059	41 201	500 000	2 500	6
3.3	33 168 744	165 445	9 000 000	45 000	27
3.4	62 064 215	309 575	9 000 000	45 000	15
3.5	27 733 333	138 333	27 733 333	138 333	100
Total	362 797 038	1 809 604	75 605 500	378 000	21

(1) Com excepção da medida 2.3 B co-financiada com FSE, todas as restantes têm co-financiamento FEDER.
Fonte: Complemento de Programação do POE e GCPFP.

As dotações específicas para as PIP representam 21% do conjunto das dotações fixadas para as medidas do POE em que se admite a sua utilização e 9% da totalidade da despesa pública afectada ao POE (4 098 366 mil euros).

Os fundos públicos directamente destinados às parcerias e iniciativas públicas, no período de vigência do QCA III (2000 a 2006), ascendem a 378 000 mil euros.

No ano 2000 foram homologados 20 projectos, com um montante de incentivo de 36 304 mil euros (9,6 % do orçamento global previsto).

Na data de referência da auditoria – 16 de Janeiro de 2002 – estavam homologados 86 projectos de parcerias e iniciativas públicas, correspondendo 35 a iniciativas públicas (43% do investimento) e 51 a parcerias (57% do investimento).

Um e outras geravam um investimento de 203 303 mil euros (dos quais 163 102 mil euros em fundos públicos) com uma média geral de incentivos ou apoios no âmbito das PIP de 80,2%.

Nas iniciativas públicas a percentagem média de incentivo, em relação ao total do projecto, é de 82%, sendo nas parcerias de 80%.

11.3.3.2.3 – Objectivos assumidos

Os objectivos das PIP são de contornos difíceis de explicitar a partir do quadro normativo. Não obstante, são objectivos legalmente expressos os seguintes:

- ◆ Apoio a actividades e produtos de dimensão estratégica, designadamente, nas áreas do ambiente e eco-eficiência, da qualidade, da higiene e segurança, do design e da eficiência energética;
- ◆ Mobilização de novas ideias e de novos empresários, nomeadamente através de: fomento do empreendedorismo, dinamização da inovação de processos ou produtos, promoção de redes de cooperação, fomento de novas práticas comerciais e valorização do sistema da propriedade industrial;
- ◆ Apoio à cooperação, observação e informação e apoio especializado às PME;
- ◆ Desenvolvimento de competências através da formação dos recursos humanos;
- ◆ Fomento de novos espaços de desenvolvimento económico;
- ◆ Dinamização de projectos estruturantes nos domínios da inovação e qualidade;
- ◆ Consolidação e alargamento de formas de financiamento às empresas;
- ◆ Promoção do País e internacionalização da economia, nomeadamente através de acções colectivas de acesso a mercados, de promoção da imagem de Portugal e de informação internacional.

11.3.3.3 – Apreciação global

11.3.3.3.1 – As PIP e as parcerias previstas no POE

O quadro normativo das PIP criou, sem a definir ou caracterizar com rigor, esta figura singular que, como já se referiu, terá pouco a ver com o conceito e a experiência nacional e internacional das PPP, às quais seguramente se referem os textos comunitários.

A exclusão do âmbito das PIP de entidades com fim lucrativo, públicas ou não, não é irrelevante, porquanto admite maior flexibilidade orçamental e permite o entendimento de que é dispensável a notificação à Comissão Europeia.

Uma das justificações apresentadas para a dita exclusão foi a de canalizar as dotações orçamentais das PIP para Associações Empresariais no pressuposto de que, assim, se atinge um maior número de empresas.

Acresce que o regime prevê auxílios até 100% num instrumento com um âmbito extremamente abrangente, sem limitações claras quanto à natureza dos seus beneficiários e nenhuma quanto à dimensão destes. Neste âmbito, a Comissão Europeia, relativamente a empresas, prevê a possibilidade de apoio exclusivamente às PME e, mesmo a essas, com taxas de participação de 7,5 ou 15 %, no caso de investimento, e fortes limitações nas poucas restantes situações admitidas como compatíveis com o Tratado de Roma.

O entendimento de que as PPP não são admissíveis nas PIP, não tem apoio directo no disposto no art. 10º da Portaria n.º 680-A/00, de 29 de Agosto, nem no art. 7º do Decreto-Lei n.º 70-B/00, de 5 de Maio, diploma que a referida Portaria regulamenta, os quais referem expressamente a envolvente empresarial como beneficiária das medidas. O preâmbulo do referido decreto-lei menciona mesmo que o diploma prevê o desenvolvimento de parcerias entre o sector público e o privado.



Tribunal de Contas

Tal entendimento não é compatível também com o Complemento de Programação do POE, que faz referência expressa a empresas públicas e de capitais públicos como beneficiários finais das PIP, e levou mesmo à rejeição de propostas de ideia que, de outro modo, seriam reconhecidamente enquadráveis.

Nas PPP há partilha do risco ou das funções de gestão. Nas PIP raramente se prevê qualquer partilha do risco ou das funções de gestão, antes se configurando um simples apoio ou incentivo a fundo perdido que, em média, tem sido superior a 80%.

Como resultado desta interpretação redutora, cerca de 100 milhões de euros, correspondentes a 61% dos fundos públicos aplicados via PIP, destinaram-se a objectivos tão gerais e vagos como a promoção da imagem de Portugal, a internacionalização da economia (feiras, desfiles e exposições anuais) ou ainda a cooperação, observação, informação e apoio especializado (consultadorias, observatórios) às PME, apoios e incentivos gastos em grande parte em áreas de risco, mal controladas, como os intangíveis.

Nas PPP visa-se a exploração conjunta e rentável de necessidades públicas ou mercados preferencialmente do domínio público, cuja exploração individual seria inacessível ou claramente menos eficiente para cada um dos parceiros.

Nas PIP atribuem-se incentivos a projectos não só de associações empresariais mas também de departamentos ou institutos do Ministério da Economia que mais não são do que realizações de âmbito puramente comercial privado, de rentabilidade questionável.

As PIP são “*cost centers*”, fáceis de criar e difíceis de avaliar; as PPP são “*profit centers*” difíceis de criar e mais fáceis de avaliar.

No plano conceptual, as PPP são um conceito restrito e mais preciso que se insere no conceito mais abrangente das PIP – Parcerias e Iniciativas Públicas.

As PPP cabem dentro das PIP, tal como a lei as define, mas não se confundem com estas.

Porém, sem que o quadro normativo o imponha, a Comissão de Gestão e o Gestor do POE, por via da já apontada interpretação, vêm concentrando a aplicação dos fundos públicos destinados às PIP em “*cost centers*” – PIP, excluindo do benefício desses fundos públicos os “*profit centers*” – PPP.

É um facto que as PPP, como instrumento de política económica que são, podem ser utilizadas em várias medidas do QCA III (não apenas do POE), designadamente em todas aquelas em que se destinam fundos para aplicação em capital de risco.

Mas nem por isso deixam de ser igualmente enquadráveis no âmbito das PIP, face à legislação em vigor.

É que as PPP nem sempre supõem a constituição de um capital social ou capital de risco no qual a entidade pública participe.

11.3.3.3.2 – O quadro normativo e o plano estratégico

Condição essencial para uma avaliação da eficiência, eficácia e economicidade da aplicação de fundos públicos é a delimitação clara dos objectivos a atingir. Objectivos tanto quanto possível quantificados e qualitativamente definidos.

Ora, os diplomas e documentos que integram o quadro normativo não se apresentam claros quanto aos objectivos das PIP. A sua latitude é difusa e extensa.

O Plano Estratégico não é eficaz nem mesmo como documento orientador. Com efeito, não são raras nem marginais as conclusões contraditórias por parte dos órgãos internos de análise quanto ao enquadramento dos projectos nas PIP.

E, se isto ocorre a nível da estrutura de gestão, mais técnica e conhecedora, mais facilmente ocorrerá ao nível do potencial candidato.

Não existe coerência ou articulação entre o quadro normativo das PIP e os planos sectoriais que orientam as prioridades de cada departamento ou instituto do Ministério da Economia.

Não foram preparados nem divulgados documentos de compatibilização dos planos estratégicos sectoriais dos diversos departamentos ou institutos do Ministério da Economia com o RGPIP, o Plano Global Estratégico, com o Despacho do Ministro da Economia n.º 8610/01, de 30 de Março, ou até com o manual de procedimentos das Parcerias e Iniciativas Públicas.

A informação divulgada não foi a mais adequada para estimular a iniciativa dos potenciais utilizadores das PIP.

11.3.3.3.3 – As dotações orçamentais para as PIP e o reforço dos orçamentos correntes dos OCC

O processo de triagem das propostas de ideia revelou a inexistência, nos OCC, de critérios específicos para as PIP, compatíveis com o Plano Estratégico destas, resumindo-se o critério de triagem inicial das propostas de ideia à sua inserção no Plano de Actividades do OCC.

De facto:

- ◆ Por um lado, na triagem e reformulação das propostas de ideia, as OCC, muitas vezes, acabaram por reforçar os seus orçamentos correntes com os fundos públicos destinados às PIP;
- ◆ Por outro lado, gerou-se insegurança aos potenciais candidatos, com várias perspectivas de enquadramento a incidir sobre o projecto, sem a necessária clareza para a sua elaboração.

11.3.3.3.4 – A selecção dos parceiros

Nenhum parceiro (beneficiário) foi seleccionado por concurso ou escolha limitada. Todos o foram por promoção personalizada, na sequência de contacto inicial quer do OCC quer do parceiro.



Tribunal de Contas

Embora o n.º 2 do artigo 10º da Portaria n.º 680-A/00 disponha que “a *selecção das entidades para actuarem em parceria com a Administração Pública ou que no âmbito da execução de iniciativas públicas venham a ser associadas à gestão técnica e financeira no âmbito do POE, poderá resultar de concurso, de escolha limitada ou de promoção personalizada*”, os resultados extraídos dos passos do programa de auditoria que testaram, nos respectivos OCC, o rigor na recepção, primeira análise e triagem das propostas de ideias, não foram tranquilizadores, antes levantam algumas reservas sobre a triagem e selecção das entidades beneficiárias. São frequentemente Associações Empresariais, não raras vezes “competindo” entre si, que seleccionam as empresas beneficiárias.

Não deixa, pois, de ser necessária uma maior transparência na selecção dos parceiros ou beneficiários, a qual exigirá, porventura, o recurso aos outros métodos previstos na mencionada portaria.

11.3.3.3.5 – Processo de análise e aprovação das PIP

Há evidências de a Comissão de Análise ser ignorada pela Unidade de Gestão do POE. Houve casos em que as decisões de aprovação pela Unidade de Gestão foram tomadas sobre projectos em fase final de execução, o que, embora autorizado “in extremis” pela Portaria n.º 1216-A/00, não deixa de demonstrar um certo descontrolo.

Mas, pior do que isso, foram decisões tomadas em sentido contrário às conclusões prévias da Comissão de Análise, ignorando os argumentos desta.

Aliás, a maioria dos projectos acaba sendo dispensada da apreciação por parte da Comissão de Análise, o órgão que, segundo as evidências, tem condições para ser o mais rigoroso.

Não há evidência de consistência e coerência nos fundamentos de dispensa (ou de exigência) da Comissão de Análise. Essa é uma decisão conjunta do GCPFP, do Gestor do POE e do OCC.

O Gestor do POE, embora reconhecendo deficiências relativamente aos primeiros projectos aprovados, garante que o processo de decisão foi aperfeiçoado e que continuarão a ser introduzidas melhorias neste domínio.

11.3.3.3.6 – Fiabilidade dos orçamentos, base fundamental do controlo das despesas

Os orçamentos apresentados não são devidamente fundamentados, quer nas suas componentes - em especial, na componente preços/tarifas - quer na selecção de certas entidades prestadoras de serviço (designadamente consultores ou agentes) quer nos tarifários por estas praticados.

Não há evidência de: qualquer responsabilização nominal pela escolha dos fornecedores, prestadores de serviço, agências e intermediários; análises de eficiência sobre os preços e quantidades, ainda que pontuais; avaliações da idoneidade dos fornecedores.

Estas insuficiências são tanto mais relevantes quanto é certo estarmos perante altas taxas de comparticipação e perante despesas com serviços intangíveis, tais como, apoio e consultadoria técnica, agenciamentos, mailings, publicidade, promoção, folhetos e desdobráveis, organização de seminários, despesas de viagem e estadia, refeições e outros.

Não se fundamenta nem se controla a valorização e realização das despesas não elegíveis, as quais não devem ser esquecidas, pois representam parte de um contrato global de investimento que deve ser realizado por todos os parceiros de forma eficiente, económica e eficaz.

O facto de as despesas previstas e elegíveis se realizarem não significa que sejam por si económicas, eficientes e eficazes, nem que as entidades fornecedoras ou prestadoras de serviços tenham sido as mais idóneas e competitivas.

O GFP e os OCC controlam, de facto, os limites de comparticipação sobre as despesas totais elegíveis, mas isso não significa que esse controlo tenha a mesma eficácia quanto ao valor total dessas despesas, sua economia e eficiência.

11.3.3.3.7 – Inadequação dos orçamentos aos objectivos a prosseguir

São questionáveis taxas de comparticipação de 75% e mais, em viagens, estadias, refeições, bebidas, “mailings”, “spots” radiofónicos, convites a personalidades políticas e culturais, aluguer de espaços, publicidade, promoções, consultadoria não especificada, apoio técnico de outras associações, enfim, em diversas despesas intangíveis que, se suportadas pelos privados, mais os responsabilizariam pelo sucesso económico dos projectos.

A União Europeia admite comparticipações até 50% em feiras, desfiles e exposições, exclusivamente para PME, e apenas na primeira participação, não já em segundas e terceiras participações, como é o caso.

Nalgumas situações, chega a ser declarado que a viabilidade e sustentabilidade económica da entidade beneficiária (fundada pelas principais associações do sector da construção civil e obras públicas) depende do apoio a conceder no âmbito das PIP.

11.3.3.3.8 – Fiabilidade do acompanhamento e controlo da gestão e execução dos projectos

Não há evidência de um adequado acompanhamento e controlo da gestão e execução dos projectos por parte dos OCC.

O acompanhamento e a avaliação dos projectos por entidades técnicas independentes ou não é feito ou é claramente insuficiente.

Só oito dos projectos homologados (12% do total) têm Grupo Técnico de Acompanhamento (GTA) designado.

Nem mesmo as decisões da Unidade de Gestão e do próprio GCPFP, que exigem um especial acompanhamento e avaliação de execução e impacte para certos projectos, são cumpridas ao nível dos respectivos OCC. Verificou-se a existência de recomendações expressas da Unidade de Gestão para que certos projectos fossem acompanhados e avaliados, global e rigorosamente, nos seus impactes, sem que tenha sido apresentado qualquer documento que comprovasse a designação de um GTA ou de entidade idónea independente.



Tribunal de Contas

Há projectos que, apesar de terminados em Dezembro de 2000, não apresentam qualquer relatório de avaliação de execução, intermédia ou final, nem qualquer apuramento de indicadores de realização (física e financeira), de resultado, de acompanhamento ou de impacte.

Um dos projectos analisados apresentava um relatório de encerramento não assinado nem datado, incoerente nos seus termos, e um dossier de comprovação de despesas (com uma nota à margem dizendo “NÃO DEFINITIVO”), denunciando vários pagamentos, num total de milhares de contos, sem factura e/ou sem recibo (alguns por caixa) e um último de mais de 255 mil contos sem qualquer registo contabilístico.

O dossier de comprovação de despesas e respectiva documentação justificativa acabou sendo preparado, ainda assim, mas com dois anos de atraso.

Não há evidência de qualquer controlo sobre a forma como as entidades beneficiárias cumprem e valorizam as prestações que lhes competem e em particular, sobre as despesas não elegíveis.

Existe, pelo contrário, evidência da falta de rigor por parte de certas entidades beneficiárias na indicação das despesas elegíveis.

Alguns projectos de parceria não apresentam certificação das despesas pelo ROC – Revisor Oficial de Contas – ou de qualquer outra entidade independente, como seria aconselhável relativamente às últimas e obrigatório no tocante às primeiras.

11.3.3.3.9 – Fiabilidade da avaliação dos projectos

Não há evidência de uma avaliação fiável dos projectos, resumindo-se esta, a maioria das vezes, a uma auto-avaliação ou a simples inquérito aos beneficiários.

A bateria de indicadores dos projectos, em geral, não cumpre os critérios estabelecidos de rendibilidade, de validade e de pertinência.

Os projectos não apresentam elementos que permitam uma apreciação objectiva sobre a economia, a eficiência e eficácia dos meios mobilizados ou sobre os resultados e impactes estruturantes no respectivo domínio ou ainda sobre o seu nível de desenvolvimento, como medidas de carácter geral que devem reforçar a economia nacional.

Não há evidência de qualquer esforço de avaliação da rendibilidade dos projectos ou do controlo sobre a eficiência dos preços praticados, nem sobre a qualidade, idoneidade e forma de selecção dos fornecedores ou prestadores de serviço.

Nalguns casos os projectos foram em boa parte executados por empresas de consultadoria contratadas sem que conste do processo fundamentação válida para a sua escolha.

Relativamente à avaliação dos projectos e da sua economicidade, o Gestor do POE esclareceu, nas suas alegações, que “a situação tem vindo a ser corrigida” e que se continuam a “incrementar melhorias”.

11.3.3.3.10 –A duração máxima de dois anos para os projectos

A Portaria n.º 680-A/2000, de 29 de Agosto, no seu art. 13º, n.º1, alínea f), fixou uma duração máxima uniforme para todos os projectos que, de um modo geral, tem vindo a ser respeitada.

O auditado esclareceu que a fixação uniforme de uma duração máxima de dois anos para os projectos “(...) *decorre directamente de uma opção da gestão do POE (...)*”.

Todavia, não fora o recurso ao expediente das fases, e alguns projectos violariam a disposição normativa limitativa dos dois anos.

Daqui que se justifique uma reanálise da fundamentação *técnica* desta limitação legal ou, a manter-se, o seu rigoroso cumprimento.

11.3.3.3.11 –Funcionamento da área de fiscalização do POE

Não há evidência de qualquer auditoria interna realizada a qualquer dos projectos seleccionados, nem de normas de controlo interno (p.ex. padronização de preços e quantidades, sistemas de responsabilização nominal pela escolha de fornecedores, prestadores de serviços, agenciadores e outros) ou de análises de eficiência, por amostragem, sobre a qualidade e valorização dos bens e serviços prestados ou sobre a selecção dos fornecedores (assessores, consultores, produtores, promotores, mailings, publicidade, etc.).

É insuficiente o desempenho da área de fiscalização e controlo do POE, no que respeita às PIP.

A área de fiscalização da Comissão de Gestão do POE (AF – POE), sem evidenciar quaisquer factos que contradigam os apurados, discorda desta conclusão.

Em resumo, invoca para tal:

- ◆ O facto da área de fiscalização do POE só ter ficado habilitada a iniciar os trabalhos, no último trimestre de 2001;
- ◆ O plano ou programa de acções que tem previstas para o futuro.

Quanto ao facto da área de fiscalização do POE só no último trimestre de 2001 ter ficado habilitada a iniciar os trabalhos, saliente-se que nos OCC sempre estiveram disponíveis órgãos de controlo próprios que deveriam ter sido articulados com o controlo do auditado.

11.3.3.3.12 –Economia, eficiência e eficácia dos fundos públicos aplicados nas parcerias

Questiona-se a economia, eficiência e eficácia dos fundos públicos aplicados nas parcerias, com base nas seguintes considerações:

- ◆ A exclusão das PPP “*profit center*” do âmbito das PIP “*cost center*” com taxas de comparticipação das despesas que chegam aos 100%;



Tribunal de Contas

- ◆ As deficiências graves na avaliação dos projectos;
- ◆ As deficiências na definição e cálculo das baterias de indicadores;
- ◆ As deficiências graves no controlo de execução e de custos;
- ◆ A ausência de controlo interno sobre áreas de risco óbvio;
- ◆ Rendibilidade muito questionável;
- ◆ Mais de 100 milhões de euros, correspondentes a 61% dos fundos públicos aplicados via PIP, destinaram-se a objectivos tão gerais e vagos como a promoção da imagem de Portugal, a internacionalização da economia (feiras, desfiles e exposições anuais) ou ainda a cooperação, observação, informação e apoio especializado (consultorias) às PME.