



**Tribunal de Contas**

---

***CAPÍTULO XI***  
*Fluxos Financeiros com a União*  
*Europeia*





## XI – FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA

### 11.1 – Considerações gerais

Nos termos do disposto na alínea i) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o parecer sobre a Conta Geral do Estado deve, nomeadamente, integrar uma análise sobre “*Os fluxos financeiros com a União Europeia, bem como o grau de observância dos compromissos com ela assumidos*”.

À semelhança do que já se tinha verificado na Conta Geral do Estado de 2002, também a relativa ao ano de 2003 contemplou um ponto<sup>1</sup> onde são sistematizadas quer as transferências de Portugal para a União Europeia quer desta para Portugal, evidenciando os desvios apurados face às estimativas das verbas a transferir e as efectivamente recebidas.

A informação financeira constante da Conta Geral do Estado de 2003 é a que se passa a expor seguidamente.

**Quadro XI.1 – Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia em 2003**

(em milhões de euros)

| Transferências                                 | Previsão       | Execução       |
|--|----------------|----------------|
| <b>1. Transferências de Portugal para a UE</b> | <b>1 451,4</b> | <b>1 288,6</b> |
| Direitos aduaneiros e agrícolas (a)            | 139,1          | 130,4          |
| Recursos próprios IVA                          | 350,9          | 304,7          |
| Recurso complementar PNB (b)                   | 834,1          | 721,3          |
| Compensação ao Reino Unido                     | 127,3          | 132,2          |
| Contribuições                                  | –              | –              |
| <b>2. Transferências da UE para Portugal</b>   | <b>5 882,3</b> | <b>4 896,2</b> |
| FEOGA-Garantia                                 | 949,1          | 849,5          |
| FEDER  | 3 007,0        | 2 581,6        |
| FEOGA-Orientação                               | 466,6          | 269,7          |
| FSE  | 998,1          | 764,7          |
| Fundo de Coesão                                | 410,0          | 254,8          |
| IFOP   | 51,5           | 47,4           |
| Diversos                                       | –              | 128,5          |
| <b>Saldo Global (2-1)</b>                      | <b>4 430,9</b> | <b>3 646,1</b> |

(a) Inclui quotizações sobre o açúcar e isoglucose;

(b) Inclui reservas.

Fonte: DGAERI, DGAIEC, DGT, DGDR, INGA e CGE/2003.

Da análise aos fluxos financeiros com a União Europeia em 2003 e da confrontação entre o previsto e o executado concluiu-se que o resultado obtido no “Saldo Global” é mais influenciado pelas transferências da União Europeia para Portugal, que, pela sua natureza, são mais voláteis, do que pelas transferências em sentido inverso.

Tal como se tem vindo a referir nos últimos Pareceres, continua a verificar-se relativamente a 2003 que a Conta Geral do Estado não evidencia qualquer sistematização relativamente à aplicação e execução orçamental das verbas transferidas no âmbito dos Fundos estruturais, do Fundo de Coesão e do FEOGA-Garantia, encontrando-se as mesmas disseminadas na execução orçamental dos diversos serviços que a integram, nas várias rubricas de classificação económica, não obstante ter passado a figurar pela primeira vez, no que aos serviços integrados diz respeito, a fonte de financiamento<sup>2</sup>. Assim, a análise feita no presente Parecer, relativamente a este aspecto, para além de ter em conta os

<sup>1</sup> No seu Volume I, ponto 1.4.6.2 – “Relações Financeiras com a União Europeia”.

<sup>2</sup> Vide CGE/2003 – Volume II (Tomo II) – “Desenvolvimento das Despesas dos Serviços Integrados”.

fluxos constantes na Conta Geral do Estado, circunscreve-se ainda a outros que, não o estando, foram apurados tendo por base a informação recolhida na DGDR<sup>1</sup>, na DGT<sup>2</sup> e no IFADAP/INGA<sup>3</sup>.

O presente capítulo integra, para além da análise global dos fluxos financeiros com a União Europeia, as sínteses relativas aos relatórios das seguintes auditorias:

- ◆ Desenvolvimento e gestão do acesso a base de dados relativas a Fundos estruturais – FEOGA-Orientação e IFOP;
- ◆ Assistência técnica no âmbito do Programa Operacional Regional de Lisboa e Vale do Tejo – QCA III;
- ◆ Intervenções da componente 1 do Programa Polis (Operações integradas de requalificação urbana e valorização ambiental).

Tendo em vista o exercício do direito de resposta, em cumprimento do princípio do contraditório, nos termos do disposto nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foram enviados às entidades competentes quer a “Análise Global dos Fluxos Financeiros com a União Europeia” quer os relatos referentes às auditorias supra mencionadas.

Assim, sobre a “Análise Global dos Fluxos Financeiros com a União Europeia”, foram ouvidas a DGDR, a DGT, a DGO e o IFADAP/INGA, tendo apenas as duas primeiras entidades apresentado as suas alegações. As respostas, depois de analisadas, foram transcritas ou sintetizadas nos pontos próprios do presente capítulo, sempre que consideradas pertinentes.

No que respeita às auditorias atrás referidas, foram ouvidas as competentes entidades e as suas alegações evidenciadas nos relatórios de auditoria.

As sínteses elaboradas para efeitos do presente Parecer tiveram em consideração o teor daquelas alegações.

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

### **11.2.1 – Enquadramento**

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

A Decisão n.º 2000/597/CE, EURATOM, do Conselho, de 29 de Setembro, aprovada para rectificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 80/2001, de 18 de Dezembro, e ratificada pelo Decreto da Presidência da República n.º 62/2001, da mesma data, regula actualmente o sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias.

---

<sup>1</sup> Entidade que assume a Presidência da Comissão de Gestão e da Comissão de Acompanhamento do QCA III.

<sup>2</sup> Entidade onde residem as contas bancárias relativas aos organismos públicos e ao QCA III que têm como titulares a Comissão Europeia, as Autoridades de Pagamento dos Fundos estruturais e os Gestores dos Programas Operacionais.

<sup>3</sup> O INGA é o organismo que assegura a gestão e o pagamento das verbas relacionadas com o FEOGA-Garantia.



Os recursos próprios tradicionais incluem os Direitos aduaneiros, os Direitos niveladores agrícolas e as Quotizações sobre o açúcar e isogluçose. O Estado-Membro cobra os direitos e coloca à disposição da União Europeia 75% do valor cobrado, sendo os restantes 25% retidos e contabilizados como receita nacional, a título de encargos de cobrança.

No que se refere aos recursos próprios sobre o IVA, a taxa máxima de mobilização foi de 0,75% em 2003, continuando a matéria colectável deste imposto a ser limitada a 50% do PNB.

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, de 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 Decisão sobre Recursos Próprios.

A Comissão Europeia procede anualmente a ajustamentos nos montantes dos recursos próprios relativos ao IVA e ao 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 previsões do Governo relativas às transferências para a União Europeia e os montantes dessas transferências constantes da Conta Geral do Estado:

**Quadro XI.2 – Transferências de Portugal para a União Europeia em 2003**

(em milhões de euros)

| Transferências                        | Previsão do Governo (a)<br>(1) | Orçamento Inicial (b)<br>(2) | Diferença<br>(3)=(2)-(1) | CGE (c)<br>(4) | Diferença<br>(5)=(4)-(2) |
|---------------------------------------|--------------------------------|------------------------------|--------------------------|----------------|--------------------------|
| <b>Recursos próprios tradicionais</b> | <b>139,1</b>                   | <b>185,5</b>                 | <b>46,4</b>              | <b>130,4</b>   | <b>-55,1</b>             |
| Direitos aduaneiros                   |                                | 150,0                        |                          | 107,1          | -42,9                    |
| Direitos agrícolas                    | 139,1                          | 33,8                         | -                        | 21,6           | -12,2                    |
| Quotiz. s/ o açúcar e isogluçose      |                                | 1,7                          |                          | 1,7            | -                        |
| <b>Contribuição financeira</b>        | <b>1 312,3</b>                 | <b>1 151,3</b>               | <b>-161,0</b>            | <b>1 158,2</b> | <b>6,9</b>               |
| Recursos próprios IVA                 | 350,9                          | 344,8                        | -6,1                     | 304,7          | -40,1                    |
| Recurso complementar PNB (d)          | 834,1                          | 679,2                        | -154,9                   | 721,3          | 42,1                     |
| Compensação ao Reino Unido            | 127,3                          | 127,3                        | -                        | 132,2          | 4,9                      |
| <b>Total</b>                          | <b>1 451,4</b>                 | <b>1 336,8</b>               | <b>-114,6</b>            | <b>1 288,6</b> | <b>-48,2</b>             |

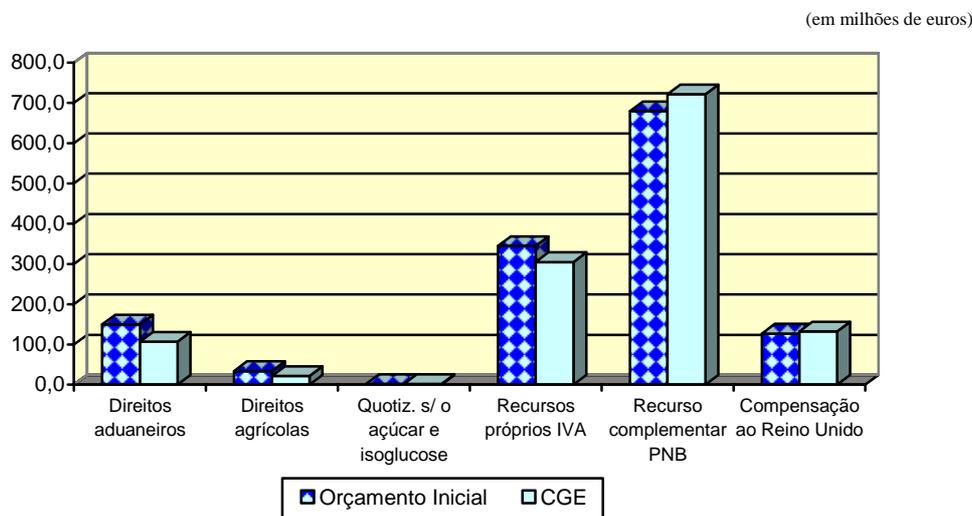
(a) Previsões apresentadas pelo Governo na sua Proposta de Lei n.º 28/IX (OE para 2003) – Diário Assembleia República n.º 39, II Série A, de 6 de Novembro de 2002;

(b) Lei n.º 32-B/2002 (OE/2003), Diário da República n.º 301, I Série A, de 30 de Dezembro;

(c) CGE de 2003;

(d) Inclui reservas.

**Gráfico XI.1 – Transferências de Portugal para a União Europeia em 2003**



Comparando os montantes das dotações iniciais inscritas no Orçamento do Estado com o valor dos pagamentos, verifica-se que os recursos próprios tradicionais apresentam uma redução significativa de €55,1 milhões, agregando os Direitos aduaneiros, com €42,9 milhões, e os Direitos agrícolas, com €12,2 milhões; já na Contribuição financeira, os pagamentos revelaram-se superiores em €6,9 milhões ao orçamentado, contribuindo para este facto os acréscimos do Recurso complementar PNB e da contribuição a título de Compensação ao Reino Unido de €42,1 e €4,9 milhões, respectivamente, embora se constate que os Recursos próprios sobre o IVA diminuíram €40,1 milhões.

As estimativas apresentadas pelo Governo na Proposta de Lei n.º 28/IX (Orçamento do Estado para 2003) não coincidem com os montantes das dotações iniciais inscritas no Orçamento do Estado<sup>1</sup>, constatando-se, assim, que neste ano não foi dado seguimento às recomendações feitas pelo Tribunal de Contas em anteriores Pareceres.

### 11.2.2 – Recursos próprios não tradicionais

Os Serviços de Apoio do Tribunal verificaram, junto da Direcção-Geral do Tesouro, as despesas relacionadas com a transferência para a União Europeia dos recursos próprios não tradicionais, cujas dotações orçamentais estavam inscritas no Cap.70 – "Recursos Próprios Comunitários", do orçamento do Ministério das Finanças, na Divisão 02 – "Contribuição financeira", em várias alíneas da rubrica da classificação económica 04.04.01 – "Transferências correntes/Exterior/Contribuições para a União Europeia".

Os valores devidos por Portugal no mês seguinte, a título de recursos próprios IVA, de recurso complementar PNB e de compensação ao Reino Unido, são indicados mensalmente pela Direcção-Geral do Orçamento da Comissão Europeia.

<sup>1</sup> Em 2001 e 2002 as estimativas apresentadas coincidiam com as dotações inscritas no Orçamento do Estado.



As transferências relativas à contribuição de Portugal para a “Reserva Monetária do FEOGA” ocorreram nos meses de Fevereiro, Outubro e Novembro, sendo os respectivos montantes indicados também pela Direcção-Geral do Orçamento da Comissão Europeia.

O montante da contribuição financeira portuguesa para o orçamento comunitário foi fixado pela União Europeia com base nas previsões para o ano de 2003 referentes ao PNB, apresentadas pela Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais.

Os pagamentos efectuados no ano de 2003 foram os seguintes:

**Quadro XI.3 – Contribuições – Fluxos financeiros**

(em euros)

| Meses                                | Recursos próprios IVA (1) | Recurso complementar PNB (1) | Compensação ao Reino Unido (1) | Reserva Monetária FEOGA (2) | Outras Reservas | Total                   |
|--------------------------------------|---------------------------|------------------------------|--------------------------------|-----------------------------|-----------------|-------------------------|
| Janeiro                              | (a) 51 167 734,92         | 87 910 829,72                | 18 569 137,27                  | –                           | –               | 157 647 701,91          |
| Fevereiro                            | 21 929 029,26             | 66 321 313,15                | 7 958 201,68                   | 51 555,95                   | –               | 96 260 100,04           |
| Março                                | 14 619 352,84             | 46 940 217,39                | 5 305 467,79                   | –                           | –               | 66 865 038,02           |
| Abril                                | 29 238 705,67             | 67 057 453,42                | 10 610 935,58                  | –                           | –               | 106 907 094,67          |
| Mai                                  | 29 238 705,67             | 67 057 453,42                | 10 610 935,58                  | –                           | –               | 106 907 094,67          |
| Junho                                | 29 238 705,67             | 67 074 161,41                | 10 610 935,58                  | –                           | –               | 106 923 802,66          |
| Julho                                | 29 238 705,67             | 67 057 453,42                | 10 610 935,58                  | –                           | –               | 106 907 094,67          |
| Agosto                               | 29 238 705,67             | 67 057 453,42                | 10 610 935,58                  | –                           | –               | 106 907 094,67          |
| Setembro                             | 29 238 705,67             | 67 057 453,42                | 10 610 935,58                  | –                           | –               | 106 907 094,67          |
| Outubro                              | 29 238 705,66             | –                            | 10 610 935,58                  | 1 987 775,90                | –               | 41 837 417,14           |
| Novembro                             | 12 288 396,30             | 115 713 604,17               | 26 078 044,20                  | 40 129,98                   | –               | 154 120 175,65          |
| <b>Total da despesa até Novembro</b> | <b>304 675 453,00</b>     | <b>719 247 392,94</b>        | <b>132 187 401,00</b>          | <b>2 079 461,83</b>         | –               | <b>1 158 189 708,77</b> |
| Dezembro                             | (a)(b) 29 559 696,63      | 70 923 231,45                | 11 653 592,25                  | –                           | –               | 112 136 520,33          |

(1) Faxes mensais enviados pela Comissão Europeia à DGT;

(2) No Orçamento de 2003 consta apenas a rubrica “Outras reservas” a qual inclui a “Reserva Monetária do FEOGA”;

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

(b) Pagamento efectuado em Janeiro de 2004.

Uma vez que não foi possível à Direcção-Geral do Tesouro processar a despesa orçamental através do SIC, nos primeiros dias úteis de Janeiro, a contribuição financeira relativa a este mês, no montante de €157.647.701,91, foi efectuada por “Antecipação de receitas – alínea b) do n.º 1 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho”, enquadrando-se esta operação nas condições estabelecidas na Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro.

Foi solicitado pela Comissão Europeia a cada Estado-Membro um pagamento suplementar, na sequência da não participação da Dinamarca em algumas políticas de Justiça e de Assuntos Internos incluídas nas linhas orçamentais B5-810 e B5-812 dos anos de 2000 e 2001.

Assim, foi creditado o montante de €16.707,99, a título de PNB, juntamente com o pagamento da contribuição financeira do mês de Junho (€67.057.453,42 + €16.707,99 = €67.074.161,41).

No mês de Outubro houve uma restituição de €5.873.159,08 referente aos Recursos próprios PNB, que resultou do acerto decorrente da aplicação do Orçamento Rectificativo n.º 2/2003 aprovado pelo Parlamento Europeu em 3 de Setembro de 2003.

Dado tratar-se de uma devolução a favor do Estado-Membro, foi contabilizada na conta “Transferência Correntes do Exterior”, de acordo com a alteração aos procedimentos contabilísticos

dos fluxos financeiros vindos da União Europeia a título de devoluções de Recursos Próprios Comunitários.

No sentido de viabilizar o pagamento da contribuição financeira relativa ao mês de Novembro referente às rubricas “Recursos próprios PNB” e “Compensação ao Reino Unido”, houve necessidade de um reforço nos montantes de €45.606.953 e €4.856.171, respectivamente.

No que se refere à contribuição financeira do mês de Dezembro, foi calculado um montante de €104.202.044,92, o qual foi acrescido de €7.934.475,41, sendo €9.819,35 referente aos pedidos de pagamento suplementares relativos ao ajustamento do PNB não participado pela Dinamarca dos anos de 2000 a 2002 e €7.924.656,06 respeitante ao ajustamento de saldos relativos ao IVA e ao PNB dos anos de 1995 a 2002, totalizando, assim, o montante de €112.136.520,33.

Tendo sido impossível assegurar o pagamento atempadamente, pelo facto das rubricas em causa não apresentarem saldo disponível, o referido pagamento foi efectuado no mês de Janeiro de 2004, por “Antecipação de receitas – alínea b) do n.º 1 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho”, enquadrando-se esta operação nas condições estabelecidas na Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro.

Esta operação será regularizada por antecipação de fundos já prevista no Orçamento de Estado para 2004.

Neste contexto, de acordo com o disposto no artigo 11.º do Regulamento (CE EURATOM) n.º 1150/2000, do Conselho, que prevê o pagamento de juros de mora, foi creditado no mês de Março de 2004 o montante de €418.978,77 referente ao atraso verificado na transferência do valor de €112.136.520,33 relativo à contribuição financeira de Dezembro de 2003.

Face à situação descrita, devem os pagamentos das contribuições ser efectuados nas datas fixadas pelos regulamentos comunitários, ou seja, no primeiro dia útil de cada mês e pelos montantes previamente indicados, de forma a não onerar o Estado com o pagamento de juros de mora.

#### Quadro XI.4 – Recursos próprios não tradicionais – Execução orçamental

(em euros)

| Designação        | Dotação inicial      | Alterações orçamentais (1) |                   |                  | Dotação final (2)       | Pagamentos (2)          | Saldos      |
|-------------------|----------------------|----------------------------|-------------------|------------------|-------------------------|-------------------------|-------------|
|                   |                      | Reforços                   | Anulações         | Total            |                         |                         |             |
| Rec. próprios IVA | 344 811 800          | –                          | 40 136 347        | 40 136 347       | 304 675 453,00          | 304 675 453,00          | –           |
| Rec. compl. PNB   | 674 186 440          | (a) 45 060 953             | –                 | 45 060 953       | 719 247 392,00          | 719 247 392,94          | 0,06        |
| Comp. Reino Unido | 127 331 230          | (a) 4 856 171              | –                 | 4 856 171        | 132 187 401,00          | 132 187 401,00          | –           |
| Res. monet. FEOGA | 5 000 000            | –                          | 2 920 538         | 2 920 538        | 2 079 462,00            | 2 079 461,83            | 0,17        |
| Outras reservas   | –                    | –                          | –                 | –                | –                       | –                       | –           |
| <b>Total</b>      | <b>1 151 329 470</b> | <b>49 917 124</b>          | <b>43 056 885</b> | <b>6 860 239</b> | <b>1 158 189 709,00</b> | <b>1 158 189 708,77</b> | <b>0,23</b> |

(1) Direcção-Geral do Orçamento;

(2) Conta de Gerência do Tesouro;

(a) Alterações orçamentais ocorridas no 4.º trimestre/2003.

Pela análise do quadro verifica-se que, para assegurar os pagamentos no ano de 2003, houve necessidade das seguintes alterações orçamentais:

- ◆ Reforços de verbas, na ordem dos €45.060.953, destinadas ao “Recurso complementar PNB” e de €4.856.171 para a “Compensação ao Reino Unido”, tendo o reforço de €6.860.239 sido autorizado por despacho da Ministra do Estado e das Finanças por contrapartida da dotação provisional;



- ◆ As anulações no valor de €40.136.347 e €2.920.538 referem-se às rubricas “Recursos Próprios IVA” e “Reserva monetária do FEOGA”.

No quadro seguinte comparam-se os montantes dos "Recursos próprios não tradicionais" transferidos para a União Europeia, nos anos de 2002 e 2003.

**Quadro XI.5 – Recursos próprios não tradicionais – Evolução**

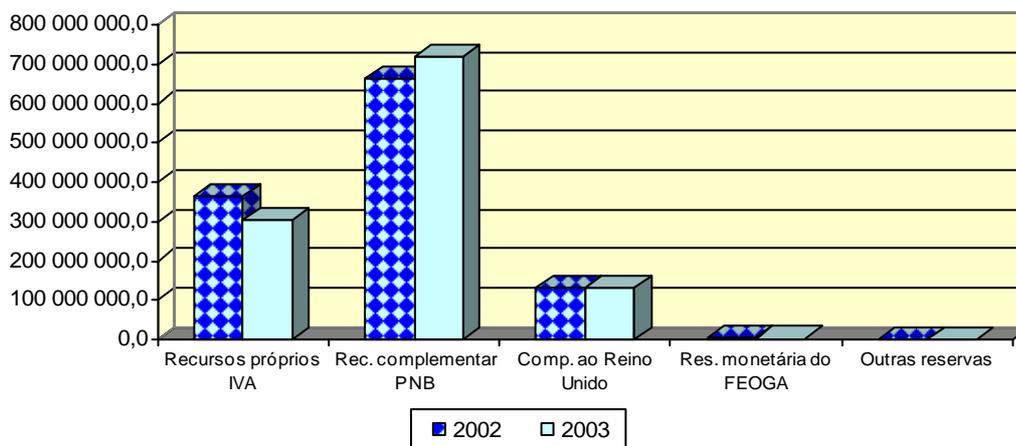
(em euros)

| Designação              | 2002 (1)             | 2003 (1)             | Variação          |             |
|-------------------------|----------------------|----------------------|-------------------|-------------|
|                         |                      |                      | Valor             | %           |
| Recursos próprios IVA   | 364 184 253          | 304 675 453          | -59 508 800       | -16,3       |
| Rec. complementar PNB   | 664 735 812          | 719 247 393          | 54 511 581        | 8,2         |
| Comp. ao Reino Unido    | 130 803 073          | 132 187 401          | 1 384 328         | 1,1         |
| Res. monetária do FEOGA | 2 795 189            | 2 079 462            | -715 727          | -25,6       |
| Outras reservas         | -                    | -                    | -                 | -           |
| <b>Total</b>            | <b>1 162 518 327</b> | <b>1 158 189 709</b> | <b>-4 328 618</b> | <b>-0,4</b> |

(1) Dados constantes na CGE dos anos de 2002 e 2003.

**Gráfico XI.2 – Recursos próprios não tradicionais – Evolução**

(em euros)



Pela análise do quadro verifica-se um decréscimo nas contribuições para o Orçamento da União Europeia em matéria de Recursos próprios não tradicionais, no montante de €4.328.618, tendo contribuído para essa diminuição os Recursos próprios IVA e a Reserva monetária do FEOGA, sendo de 16,3 % e 25,6 % as respectivas variações percentuais.

O Recurso Complementar PNB e a Compensação ao Reino Unido registaram aumentos em cerca de 8,2% e de 1,1%, respectivamente.

## 11.3 – Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal

### 11.3.1 – Enquadramento

A “Análise Global dos Fluxos Financeiros da União Europeia para Portugal” incidiu sobre as transferências e a aplicação dos Fundos estruturais dos QCA II e III (aprovados pelas Decisões da Comissão 94/170/CE, de 25 de Fevereiro, e C (2000) 762, de 30 de Março), do Fundo de Coesão I e II e do FEOGA-Garantia, no período de 1994-2003, e a sua relação com a Conta Geral do Estado de 2003 e com o Orçamento do Estado/PIDDAC relativo ao mesmo ano.

Em termos gerais, verificou-se que, no que se relaciona com o QCA III, o ano de 2003 ficou marcado pela aceleração da sua execução financeira. Por outro lado, constatou-se, relativamente ao QCA II, que a maior parte dos Programas Operacionais e Iniciativas Comunitárias estavam encerrados, encontrando-se grande parte deles a aguardar o recebimento do pedido de pagamento de saldo final da Comissão Europeia.

Neste domínio, foram analisados os seguintes aspectos:

- ◆ Previsão e recepção dos fluxos financeiros da União Europeia para Portugal em 2003;
- ◆ 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 III);
- ◆ Avaliação intercalar do QCA III – Síntese das principais conclusões;
- ◆ Perspectiva acumulada relativamente à programação e execução do Fundo de Coesão I e II, por sectores;
- ◆ Execução do FEOGA-Garantia em 2003, por Organizações Comuns do Mercado.

### 11.3.2 – Portugal no contexto da política financeira da União Europeia

O Orçamento da União Europeia previa, para 2003, uma contribuição comunitária (dotações finais) de €76.933,5 milhões, no âmbito da Política Agrícola Comum e das Acções Estruturais.

Destas dotações, destinadas aos 15 países que integravam a União Europeia, foram utilizados €72.906,8 milhões (94,7%), dos quais €44.379,2 milhões (60,9%) referentes a pagamentos no âmbito da Política Agrícola Comum e €28.527,6 milhões (39,1%) respeitantes às Acções Estruturais. Relativamente a estas, a grande fatia (€26.243,5 milhões), respeitou a pagamentos efectuados pelos quatro Fundos estruturais (FEDER, FSE, FEOGA-O e IFOP).

Destes pagamentos, foram encaminhados para Portugal cerca de €4.597,2 milhões, dos quais €3.741,3 milhões se destinaram às Acções Estruturais e €855,9 milhões à PAC, o que, em termos da União Europeia, representou 1,9% do valor total transferido no âmbito da Política Agrícola Comum e 13,1% do pagamento total relativo às Acções Estruturais.



### 11.3.3 – Transferências de fundos da União Europeia em 2003

O quadro seguinte reflecte as transferências previstas e as efectivadas, no âmbito das relações financeiras com a União Europeia, bem como os desvios apurados.

**Quadro XI.6 – Transferências da União Europeia para Portugal – 2003**

(em milhões de euros)

| Transferências   | Previsão (a)<br>(1) | Transferências efectivas registadas na DGT (b)<br>(2) | Desvios à previsão   |                    |
|------------------|---------------------|---|----------------------|--------------------|
|                  |                     |   | Valor<br>(3)=(2)-(1) | (%)<br>(4)=(3)/(1) |
| FEOGA-Garantia   | 949,1               | 849,5   | -99,6                | -10,5              |
| FEDER            | 3 007,0             | 2 581,6   | -425,4               | -14,1              |
| FSE              | 998,1               | 764,7   | -233,4               | -23,4              |
| FEOGA-Orientação | 466,6               | 269,7   | -196,9               | -42,2              |
| IFOP             | 51,5                | 47,4  | -4,1                 | -8,0               |
| Fundo de Coesão  | 410,0               | 254,8   | -155,2               | -37,9              |
| Diversos         | –                   | 128,5   | 128,5                | –                  |
| <b>Total</b>     | <b>5 882,3</b>      | <b>4 896,2</b>  | <b>-986,1</b>        | <b>-16,8</b>       |

Fontes:

(a) CGE/2003-Vol I;

(b) DGT: Mapa dos Fluxos Financeiros com a União Europeia, em 2003.

Pela observação dos desvios constatou-se que as verbas transferidas pela União Europeia apresentaram um decréscimo de 16,8% face às previsões governamentais, verificando-se que, em termos absolutos, ficaram por transferir €986,1 milhões, dos quais cerca de 43% (€425,4 milhões) provenientes do FEDER.

Porém, em termos relativos, os maiores desvios foram registados no FEOGA-Orientação, no Fundo de Coesão e no FSE (-42,2%, -37,9% e -23,4%). Assim, não obstante as disposições sobre os Fundos estruturais estabelecidas no Regulamento (CE) n.º 1260/99, de 21 de Junho, particularmente a prevista no n.º 2 do artigo 31.º, verifica-se que as previsões governamentais continuam a revelar pouca consistência ao nível da programação.

As verbas oriundas da União Europeia financiaram uma parte dos investimentos PIDDAC a par da contrapartida nacional.

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

**Quadro XI.7 – PIDDAC – Financiamento comunitário do PIDDAC em 2003**

(em milhões de euros)

|               | Previsão                 | Execução Financeira |             |
|---------------|--------------------------|---------------------|-------------|
|               | Mapa XI – OE Inicial (*) | Valor (**)          | (%)         |
| Cap. 50       | 199,5                    | 109,7               | 55,0        |
| Outras Fontes | 2 581,6                  | 1 669,0             | 64,6        |
| <b>Total</b>  | <b>2 781,1</b>           | <b>1 778,7</b>      | <b>64,0</b> |

Fontes:

(\*) Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro;

(\*\*) DPP – Departamento de Prospectiva e Planeamento.

A execução financeira comunitária do PIDDAC continuou, em 2003, a revelar-se baixa, não ultrapassando os 64%, o que representou um decréscimo de 6,8 pontos percentuais face ao ano de 2002.

A Conta Geral do Estado de 2003, através do mapa XV relativo ao PIDDAC, muito embora explicita os programas e os projectos cujos investimentos são passíveis de co-financiamento comunitário, não indica quais os fundos envolvidos nos investimentos previstos, impossibilitando uma análise por fundo.

Uma análise mais detalhada do PIDDAC, nomeadamente sobre as suas fontes de financiamento, encontra-se contemplada no Cap. IV do presente Parecer.

### 11.3.4 – Fluxos financeiros da União Europeia no período 1994/2003

No período de 1994 a 2003 os valores recebidos da União Europeia, no âmbito dos QCA II e III, do Fundo de Coesão I e II, do FEOGA-Garantia e outros, apresentam a distribuição constante do quadro seguinte:

**Quadro XI.8 – Transferências da União Europeia – 1994/2003**

(em milhões de euros)

| Fundo/ Instrumento Financeiro | Transferências da UE |                |                |                 |
|-------------------------------|----------------------|----------------|----------------|-----------------|
|                               | 1994-1999            | 2000-2002      | 2003           | Total           |
| FEDER (QCA III)               | –                    | 3 208,4        | 2 155,3        | 5 363,7         |
| FSE (QCA III)                 | –                    | 1 316,3        | 643,9          | 1 960,2         |
| FEOGA-O (QCA III)             | –                    | 349,3          | 267,9          | 617,2           |
| IFOP (QCA III)                | –                    | 37,2           | 36,0           | 73,2            |
| Fundo de Coesão II (***)      | –                    | 627,1          | 210,9          | 838,0           |
| QCA III-Sub-Total 1           | –                    | 5 538,3        | 3 314,0        | 8 852,3         |
| FEDER (QCA II)                | 8 618,6              | 574,1          | 426,3          | 9 619,0         |
| FSE (QCA II)                  | 3 007,1              | 290,1          | 120,8          | 3 418,0         |
| FEOGA-O (QCA II)              | 1 903,2              | 277,4          | 1,8            | 2 182,4         |
| IFOP (QCA II)                 | 136,7                | 63,2           | 11,4           | 211,3           |
| Fundo de Coesão I (*)         | 2 531,6              | 333,4          | 43,9           | 2 908,9         |
| QCA II-Sub-Total 2            | 16 197,2             | 1 538,2        | 604,2          | 18 339,6        |
| FEOGA-G                       | 3 955,5              | 2 279,4        | 849,5          | 7 084,4         |
| Sub-Total 3                   | 3 955,5              | 2 279,4        | 849,5          | 7 084,4         |
| Outros (**)                   | 443,1                | 78,1           | 128,5          | 78 591,4        |
| Sub-Total 4                   | 443,1                | 78,1           | 128,5          | 78 591,4        |
| <b>Total</b>                  | <b>20 595,8</b>      | <b>9 434,0</b> | <b>4 896,2</b> | <b>34 926,0</b> |

(\*) Em 1994 inclui-se o ano de 1993 (início do Fundo de Coesão);

(\*\*) Valores entrados directamente para os programas LEADER e Diversos;

(\*\*\*) Quanto a este Fundo considerou-se na Programação o período 2000/2003.

Fonte: DGT relativamente às transferências da UE e DGDR relativamente à programação.

No período em referência, as transferências da União Europeia atingiram €34.926 milhões, cabendo a maior fatia ao FEDER – QCA II (€9.619 milhões – 27,5%). Merecem ainda relevância as transferências ocorridas no âmbito do FEOGA-Garantia (€7.084,4 milhões – 20,2%) e do FEDER-QCA III (€5.363,7 milhões – 15,3%).

Os montantes recebidos no âmbito do QCA II e Fundo de Coesão I (€18.339,6 milhões) continuam a ter um peso dominante (52,5%) face ao total transferido da União Europeia.

Uma análise aos valores programados permite concluir que, relativamente aos fundos que constituem o QCA II, com excepção do IFOP (91,5%), as verbas transferidas atingiram taxas superiores a 95%.

Importa ainda referir que, à data de 31 Dezembro de 2003, embora o QCA II se não possa considerar encerrado, tal como se refere, mais adiante, no ponto 11.3.7, a execução financeira, na perspectiva da



realização da despesa e respectivos pagamentos aos beneficiários, encontrava-se efectivamente terminada.

Os fundos que integram o QCA III conjuntamente com o Fundo de Coesão II, representam, no total transferido no período 2000/2003, cerca de 25,3% (€8.852,3 milhões).

## 11.3.5 – Quadro Comunitário de Apoio III

### 11.3.5.1 – Quadro financeiro previsional

Nos termos da Decisão C (2000) 762, de 30 de Março, que aprovou o QCA III, para o período de 2000-2006 encontra-se previsto um investimento total de €39.412,2 milhões (não incluindo a reserva de eficiência e a reserva de programação), o qual contempla uma despesa pública total de €30.633,4 milhões, assegurada pelas contribuições comunitária e nacional de €19.178,5 e €11.454,8 milhões, respectivamente, e ainda, um investimento de €8.778,8 milhões oriundo da componente privada.

### 11.3.5.2 – Realização em 2003

No âmbito do QCA III, para o ano de 2003, estava programado um investimento total de €5.764,7 milhões, cuja despesa pública inerente ascendia a €4.664,7 milhões, em que €2.885 milhões se traduziam na contribuição comunitária e a diferença, €1.779,7 milhões, na respectiva contrapartida pública nacional. O quadro seguinte espelha, ao nível dos vários Fundos estruturais, a repartição da despesa pública nas duas componentes a ela associadas, fundos comunitários e verbas nacionais, quer em termos da programação quer da execução.

**Quadro XI.9 – Programação e execução dos fundos do QCA III em 2003**

(em milhões de euros)

| Fundos       | Programação 2003      |                     | Execução 2003         |                     | Taxa de Realização (%) |                     |
|--------------|-----------------------|---------------------|-----------------------|---------------------|------------------------|---------------------|
|              | Despesa Pública Total | Despesa Comunitária | Despesa Pública Total | Despesa Comunitária | Despesa Pública Total  | Despesa Comunitária |
| FEDER        | 3 136,9               | 1 873,0             | 3 465,4               | 2 020,6             | 110,5                  | 107,9               |
| FSE          | 1 034,5               | 657,1               | 1 054,5               | 669,6               | 101,9                  | 101,9               |
| FEOGA-O      | 452,2                 | 321,8               | 419,8                 | 296,5               | 92,8                   | 92,1                |
| IFOP         | 41,1                  | 33,1                | 40,8                  | 32,2                | 99,3                   | 97,3                |
| <b>Total</b> | <b>4 664,7</b>        | <b>2 885,0</b>      | <b>4 980,5</b>        | <b>3 018,9</b>      | <b>106,8</b>           | <b>104,6</b>        |

Fonte: DGDR – Relatório Final de 2003 – Ponto de Situação a 31/12/2003.

Pela análise da execução dos fundos que constituem o QCA III apuram-se taxas de realização globais superiores a 100%, tanto no que se refere à despesa pública total (106,8%), como à despesa comunitária (104,6%), ficando evidente o acréscimo da execução registada em 2003. Constatam-se que foram superadas as programações, havendo inclusivamente sido compensado, em termos da despesa relativa ao FEDER (107,9%) e ao FSE (101,9%) os níveis de execução obtidos nos anos anteriores. No que se refere ao FEOGA-Orientação e ao IFOP, apesar do nível de realização, em 2003, ter sido inferior, quando comparado com os outros Fundos estruturais, as taxas conseguidas foram de 92,1% e 97,3%, portanto muito superiores às registadas nos anos compreendidos entre 2000-2002.

### 11.3.5.3 – Realização financeira acumulada

O ano de 2000 foi marcado por uma baixa taxa de realização comunitária, de cerca de 9,4%<sup>1</sup>, motivada pelo arranque tardio do QCA III devido à necessidade de preparação de normativos e dispositivos de funcionamento. Posteriormente, em 2001 e 2002, assistiu-se a uma evolução progressiva da execução comunitária, a que correspondeu um aumento das taxas obtidas, que se fixaram nos 14,1%<sup>2</sup> e 26,6%<sup>3</sup>.

Em termos comunitários, a realização financeira do QCA III atingiu, no final de Dezembro de 2003, a taxa de 42,3%, ficando assim também evidente a sua aceleração em termos financeiros. De entre os fundos com melhor realização destacam-se o FSE e o FEDER, com taxas de 47% e 42,8%, respectivamente. Os restantes fundos apresentam realizações inferiores, de 33,8% para o IFOP e 30,5% para o FEOGA-Orientação, conforme se encontra evidenciado no quadro que se segue.

**Quadro XI.10 – Programação e execução acumulada dos fundos do QCA III em 2003**

(em milhões de euros)

| Fundos       | Programação 2000/2006 |                     | Execução 2000/2003    |                     | Taxa de Realização (%) |                     |
|--------------|-----------------------|---------------------|-----------------------|---------------------|------------------------|---------------------|
|              | Despesa Pública Total | Despesa Comunitária | Despesa Pública Total | Despesa Comunitária | Despesa Pública Total  | Despesa Comunitária |
| FEDER        | 20 354,5              | 12 428,2            | 8 824,1               | 5 317,3             | 43,4                   | 42,8                |
| FSE          | 6 861,3               | 4 414,3             | 3 244,3               | 2 075,8             | 47,3                   | 47,0                |
| FEOGA-O      | 2 992,4               | 2 117,4             | 912,2                 | 646,1               | 30,5                   | 30,5                |
| IFOP         | 283,2                 | 217,7               | 94,4                  | 73,6                | 33,3                   | 33,8                |
| <b>Total</b> | <b>30 491,4</b>       | <b>19 177,6</b>     | <b>13 075,0</b>       | <b>8 112,8</b>      | <b>42,9</b>            | <b>42,3</b>         |

Fonte: DGDR – Relatório Final de 2003.

A despesa comunitária executada, no período 2000/2003, ascendeu a €8.112,8 milhões e teve associada uma despesa pública total de €13.075 milhões. Nos gráficos seguintes visualiza-se, em termos acumulados, a situação financeira dos vários Programas Operacionais que constituem o QCA III, nas várias vertentes.

<sup>1</sup> Vide Parecer sobre a CGE/2000.

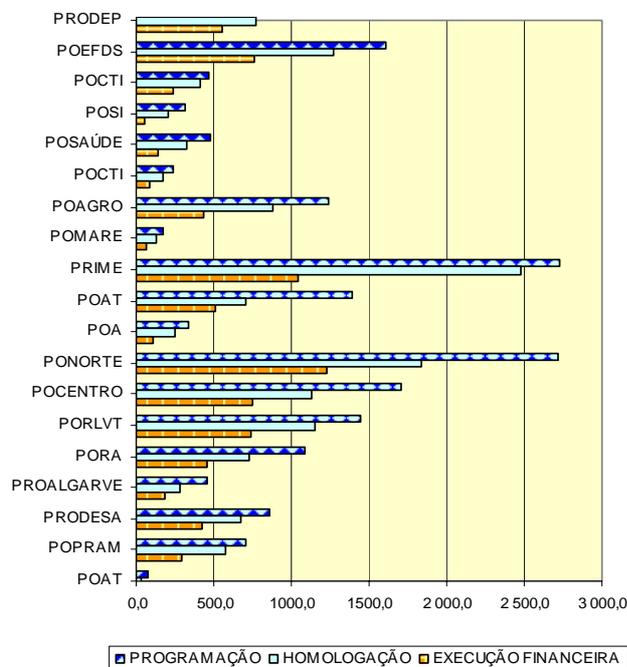
<sup>2</sup> Vide Parecer sobre a CGE/2001.

<sup>3</sup> Vide Parecer sobre a CGE/2002.



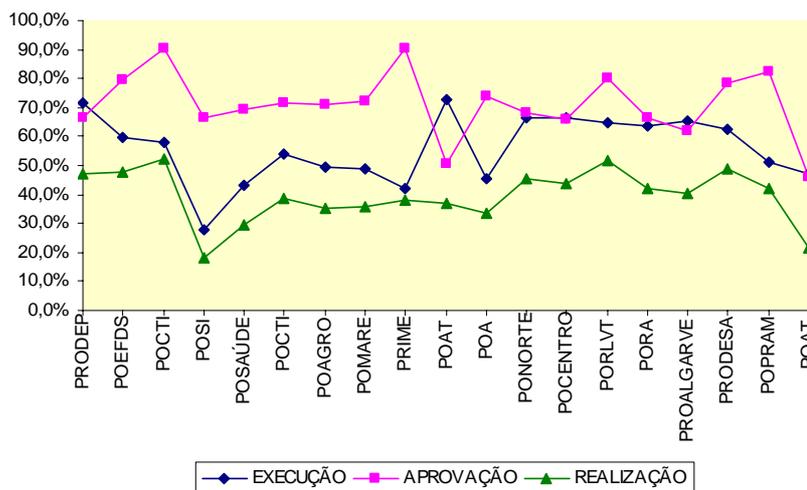
Gráfico XI.3 – Realização Comunitária por Programa Operacional – 2000/2006

(em milhões de euros)



Fonte: DGDR – Relatório Final de 2003.

Gráfico XI.4 – Taxas de aprovação, execução e realização por Programa Operacional – 2000/2006



Fonte: DGDR – Relatório Final de 2003.

Destacam-se, com as melhores taxas de aprovação, os Programas Operacionais da Economia (PRIME) e o da Ciência, Tecnologia e Inovação, que já realizaram aprovações de 90,6% e 90,1%, respectivamente, da totalidade dos montantes programados para o período de 2000-2006, sendo ainda

de referir o Programa Operacional da Região Autónoma da Madeira (82,5%), o Programa Operacional Regional de Lisboa e Vale do Tejo (79,9%) e o Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (79,5%) com níveis de “performance” acima do registado em termos médios no QCA III (73,1%).

Do ponto de vista da execução financeira, continuaram a destacar-se, com as maiores taxas de execução, os Programas Operacionais de Acessibilidades e Transportes (72,9%) e da Educação (71,5%). Surgem ainda com taxas igualmente consideráveis os Programas Operacionais Regionais do Norte (66,6%) e do Centro (66,3%).

Com taxas de execução também assinaláveis, face à taxa global do QCA III de 57,8%, encontraram-se os Programas Operacionais Regionais do Algarve (65,6%), de Lisboa e Vale do Tejo (64,5%), do Alentejo (63,4%) e da Região Autónoma dos Açores (62,5%). Destacam-se, por sua vez, com as menores taxas de execução, o Programa Operacional Sociedade de Informação (27,5%), o Programa Operacional da Economia que, apesar de apresentar a melhor performance em termos das aprovações, continuou a apresentar uma das mais baixas taxas de execução (42,3%) e, ainda, o Programa Operacional da Saúde (43,1%).

No âmbito das melhores taxas de realização, verifica-se que a melhor é conseguida no Programa Operacional Ciência, Tecnologia e Inovação (52,3%), seguido do Programa Operacional da Região de Lisboa e Vale do Tejo (51,5%) e do Programa Operacional da Região Autónoma dos Açores (49,1%). Por outro lado, merecem especial atenção, visto que evidenciam maiores problemas de execução face à programação estabelecida, o Programa Operacional Assistência Técnica (21,6%), o Programa Operacional Sociedade da Informação (18,4%) e o Programa Operacional da Saúde (29,8%).

Uma informação mais detalhada, por fundo e por programa operacional da realização comunitária, no período 2000/2003, tendo em conta os elementos disponibilizados sobre a execução da despesa validada, pela Comissão de Gestão do QCA III, permitiu aferir que:

- ◆ Em termos gerais, de entre os quatro Fundos que constituem o QCA III, o FSE é aquele que evidencia melhor taxa de realização (76,3%), logo seguido pelo FEDER (66,4%). Contrariamente, o FEOGA-Orientação é o que regista a taxa mais baixa (47,9%) seguido pelo IFOP (53,1%);
- ◆ No FEDER, as taxas de realização mais significativas foram registadas no Programa Operacional da Região Autónoma dos Açores (82,9%) e no Programa Operacional Regional do Norte (75,5%). Ao invés, verificaram-se as mais baixas taxas de realização no Programa Operacional Pescas (28,0%), no Programa Operacional Assistência Técnica (29,4%), no Programa Operacional Sociedade de Informação (40,4%) e no Programa Operacional da Saúde (48%);
- ◆ O FSE apresenta, entre os Programas com melhor taxa de realização, os Programas Operacionais das Regiões Autónomas dos Açores (105,6%) e da Madeira (102%), o Programa Operacional Ciência, Tecnologia e Inovação (86,5%), o Programa Operacional Lisboa e Vale do Tejo (82,7%) e o Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (82,6%). Os resultados menos favoráveis foram obtidos pelos Programas Operacionais da Economia (36,9%), da Assistência Técnica (37,5%) e da Sociedade de Informação (39,3%);
- ◆ No FEOGA-Orientação, as taxas de realização são, na generalidade, inferiores em todos os Programas Operacionais, verificando-se que acima da taxa média global conseguida neste fundo (47,9%) se evidenciou apenas o Programa Operacional Agricultura e Desenvolvimento



Rural (54,4%). O Programa Operacional da Região do Alentejo foi aquele que apresentou a taxa de realização mais baixa (35,5%);

- ◆ Em termos do IFOP, as taxas verificadas foram igualmente baixas, constatando-se que, à excepção do Programa Operacional Regional do Norte (62,9%) e do Programa Operacional Pescas (59,1%), todos os outros, revelaram taxas inferiores à taxa média global atingida pelo IFOP (53,1%), com especial incidência no Programa Operacional Regional do Centro (17,9%).

Pela comparação das taxas de realização conseguidas em termos da despesa validada e da certificada, observou-se que estas últimas são inferiores, facto que resulta, nomeadamente, das regras estabelecidas no tocante à apresentação dos pedidos de pagamento à Comissão Europeia, cuja data limite se deve reportar, tanto quanto possível, ao mês de Outubro de cada ano<sup>1</sup>.

Tendo em linha de conta os montantes da despesa certificada, observa-se que, de entre os quatro fundos, o FEDER e o FSE foram aqueles que registaram taxas superiores, de 64,4% e 64,3%, respectivamente, seguindo-se com taxas inferiores o IFOP (50,6%) e o FEOGA-O (46,8%).

No aspecto que se prende com a certificação da despesa, merece especial enfoque a análise do FSE, visto que, de entre os quatro Fundos estruturais, é aquele cuja diferença entre a taxa de execução, tendo em conta a despesa validada, apresenta maior variação com a taxa de execução em termos da despesa certificada (cerca de 12 pontos percentuais), o que levanta algumas questões relativamente à forma de processamento da certificação da despesa e permite questionar a eventual não optimização da entrada do fluxo financeiro FSE em Portugal.

#### 11.3.5.4 – Pedidos de pagamento em 31/12/2003 – aplicação da “regra n+2”

No QCA III a execução financeira está sujeita à “regra n+2”, imposta pelo n.º 2 do artigo 31.º do Regulamento (CE) n.º 1260/99, de 21 de Junho. Neste contexto, cada programa teria de executar, até final de 2003 e relativamente a cada fundo<sup>2</sup>, no mínimo, o total programado para o período 2000-2001, sob pena de se perderem as verbas não executadas.

A análise da informação relativa à aferição do cumprimento da “regra n+2” no final de 2003, ao nível dos Fundos estruturais, permitiu retirar as seguintes conclusões:

- ◆ Todos os Programas Operacionais ultrapassaram a regra relativa à “regra n+2”, com excepção dos Programas Operacionais Assistência Técnica do QCA III (quer em termos do FEDER, €2,6 milhões, quer do FSE, €0,9 milhões) e Economia (relativamente ao FSE, €3,9 milhões);
- ◆ No caso particular do Programa Operacional Economia foi apresentado junto da Comissão Europeia um pedido de derrogação da aplicação desta regra, tendo em conta a existência de grandes projectos já notificados à Comissão, para os quais ainda não tinha sido proferida a respectiva decisão;
- ◆ Ao nível do Programa Operacional Assistência Técnica do QCA III, as taxas de absorção ficaram pelos 78,1% (FEDER) e 93,9% (FSE), o que se traduziu num incumprimento de €2,6 milhões relativamente ao FEDER e €0,9 milhões no que toca ao FSE;

<sup>1</sup> Conforme o disposto na alínea f) do n.º 3 do artigo 32.º do Regulamento (CE) n.º 1260/99, de 21 de Junho.

<sup>2</sup> Particularmente no que ao IFOP diz respeito, esta regra apenas será aferida pela primeira vez em 2004, em virtude de os pedidos de pagamento efectuados em 2001 terem sido cancelados e considerados como enviados em 2002.

- ◆ No caso do FEOGA-Orientação a “regra n+2” foi cumprida em todos os Programas Operacionais.

Merecem especial destaque, com as melhores taxas de absorção, os seguintes Programas Operacionais:

- ◆ Ao nível do FEDER, o Programa Operacional Regional do Alentejo (178,5%), o Programa Operacional da Região Autónoma dos Açores (178,1%) e o Programa Operacional da Educação (174,9%);
- ◆ No FSE, os Programas Operacionais das Regiões Autónomas dos Açores (201,5%) e da Madeira (184%) e o Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (156,7%);
- ◆ No FEOGA-Orientação, o Programa Operacional da Agricultura e Desenvolvimento Rural (124,7%) e o Programa Operacional Regional do Centro (102,4%).

### 11.3.6 – Avaliação intercalar – Síntese das principais conclusões

No decorrer do ano de 2003 teve lugar o processo de avaliação intercalar, previsto no artigo 42.º do Regulamento (CE) n.º 1260/99, de 21 de Junho. Nos termos do n.º 2 do artigo 14.º do citado Regulamento, os quadros comunitários de apoio e programas operacionais teriam de ser reexaminados e, se fosse caso disso, adaptados por iniciativa do Estado-Membro, na sequência da avaliação intercalar e da atribuição da reserva de eficiência, prevista no artigo 44.º do mesmo Regulamento.

De forma sucinta, os principais resultados da avaliação intercalar vieram confirmar genericamente a pertinência dos grandes objectivos estratégicos do QCA, enquanto instrumento decisivo de uma política de convergência real.

No entanto, uma análise mais completa que incidiu em cada programa operacional ao nível das medidas e acções permitiu concluir que a abordagem utilizada em termos da produtividade dos factores, tanto ao nível do trabalho como do capital, se encontrava fortemente dependente da integração de diferentes políticas.

Os principais factores críticos identificados prendem-se, entre outros, com o binómio produtividade e inovação, preconizando-se a necessidade de uma melhor articulação entre a investigação, o sector produtivo e a própria inovação de cuja estratégia se encontra ausente a dimensão territorial. Foi diagnosticada, inclusivamente, a necessidade de prever plataformas de integração pluri-ministeriais, a fim de valorizar os domínios da inovação mais importantes para o sector produtivo.

Da identificação de problemas de absorção do emprego qualificado e de taxas de abandono escolar precoce ressaltou a necessidade de uma maior articulação entre alguns dos Programas Sectoriais, designadamente, o POEFDS e o PRODEP, com os Programas Operacionais Regionais.

No mesmo sentido, sobressaiu a necessidade de criação de condições para uma melhor articulação entre investimentos em formação e educação e a organização de empresas, intervindo-se, designadamente, ao nível do reforço da componente “formação PME” no POEFDS e intensificação no PRIME de integração com a formação profissional e ao nível da consolidação das estratégias de



qualificação dos recursos humanos nas PME e da promoção de uma forte articulação entre o Ministério da Economia e o Ministério da Segurança Social e do Trabalho<sup>1</sup>.

Mereceu igualmente destaque a necessidade de modernização da administração pública como vector estratégico de intervenção.

Foram alvo ainda de uma particular reflexão alguns factores críticos considerados relevantes:

No campo dos transportes, a ausência de Autoridades Metropolitanas de Transportes, aptas a promover a articulação dos diferentes operadores nas respectivas áreas, tem tornado difícil a coordenação dos investimentos neste domínio.

A DGDR, na sua resposta, veio referir que se espera que “ (...) a aprovação do projecto das Autoridades Metropolitanas de Transportes venha obviar este impasse”.

E acrescentou ainda o seguinte: “*Também a articulação multimodal se tem mostrado deficiente. No entanto, o esforço no sentido de minorar este problema tem sido notório e é já possível identificar melhorias significativas*”.

Em matéria de política ambiental, constatou-se a reduzida dimensão estratégica e financeira do Programa Operacional do Ambiente, sendo que as dotações menos conseguidas do Programa se prendem com a estratégia de conservação e valorização do património e o melhoramento do ambiente urbano.

Por outro lado, o modelo de gestão desconcentrado, proposto pelos Programas Operacionais Regionais, afigurou-se muito ambicioso, adquirindo uma importância estratégica na configuração do QCA, sobretudo numa perspectiva de criação de espaços de integração. Nesta mesma lógica, a ausência de integração interministerial (plataformas de integração ao nível regional) e a concentração de serviços dos ministérios unicamente em Lisboa, constituíram pontos críticos para a boa gestão dos Programas Regionais e para o sucesso deste modelo.

Neste âmbito, mereceram ainda destaque as seguintes situações:

- ◆ A não concretização da promoção de zonas de acolhimento de empresas, que reduz significativamente o impacto da estratégia do QCA III em termos de promoção de novas condições de envolvente empresarial;
- ◆ O facto de o programa POLIS ter introduzido uma forte componente de investimento co-financiado em alguns casos de modo não articulado com uma estratégia coerente de desenvolvimento do sistema urbano nacional, pese embora o significado do mesmo como instrumento voluntarista de beneficiação das condições de ambiente urbano;
- ◆ A ausência de uma estratégia inovadora para a revitalização urbana de zonas degradadas;
- ◆ A ausência de participação regional na definição de estratégias sectoriais desconcentradas;

Particularmente sobre esta situação, a DGDR alegou o seguinte: “*Não há melhor espaço para assegurar o acompanhamento da transversalização de políticas públicas do que os PO Regionais e a área territorial a que correspondem. A adequação da estratégia do QCA III em termos de*

---

<sup>1</sup> Actualmente o Ministério das Actividades Económica e do Trabalho.

*transversalidade e sinergia de políticas públicas pode ser significativamente melhorada com a clarificação do modo como nos PO regionais pode ser assegurado tal acompanhamento”.*

- ◆ A necessidade de reestruturar profundamente certas medidas desconcentradas, sobretudo nos domínios da C&T e da Economia, reformulando-os em torno de projectos de excelência tecnológica (por exemplo valorização de parques tecnológicos ou de centros de excelência) e do POEFDS (por exemplo a nível de aconselhamento/consultadoria às PME);
- ◆ Sobreposições e lacunas entre medidas e programas, em particular no respeitante ao eixo 1 dos Programas Operacionais Regionais;
- ◆ Organização da estrutura de gestão dos Programas Operacionais Regionais pesada, reclamando ajustamentos em matéria de redução de custos e de circuitos burocráticos. No eixo 2 ficou por demonstrar a selectividade estratégica das acções escolhidas.

A configuração do QCA foi estruturada em torno da repartição sectorial ministerial portuguesa, em combinação com os investimentos municipais e intermunicipais.

De acordo com a avaliação efectuada, a principal preocupação deste QCA pôs-se de forma particular em torno do ritmo e da capacidade nacional de absorção dos fundos. A tal facto não foi alheio o dispositivo designado de “regra da guilhotina”, previsto no regulamento geral dos fundos.

Na medida em que se tratava do terceiro QCA para Portugal, a avaliação realçou que seria de esperar um salto qualitativo em direcção, por exemplo, à emergência de políticas públicas inovadoras, menos centradas na lógica da oferta e mais orientadas por critérios de procura. Tal princípio seria igualmente aplicável ao sector empresarial, que deveria apoiar, preferencialmente, os sectores mais inovadores, no sentido de obter com maior facilidade ganhos de produtividade, ao invés de reproduzir a estrutura empresarial dominante, assente em sectores tradicionais.

### **11.3.7 – Quadro Comunitário de Apoio II**

De acordo com informação prestada pela DGDR, em Julho de 2004 o ponto de situação relativamente à execução financeira, efectuada após o encerramento de todos os Programas Operacionais e Iniciativas Comunitárias, não registou, a 31 de Dezembro de 2003, qualquer evolução, face ao período homólogo do ano de 2002.

Ao nível do FEDER, em 31 de Dezembro de 2003, encontrava-se encerrada a execução da totalidade dos Programas Operacionais e Iniciativas Comunitárias. No entanto, tendo em conta o entendimento de que o efectivo encerramento dos Programas Operacionais e Iniciativas Comunitárias do QCA II terá de ter subjacente o reembolso por parte da Comissão Europeia do pedido de pagamento de saldo final, o conjunto de Programas Operacionais e Iniciativas Comunitárias efectivamente encerrados eram apenas os seguintes:

- ◆ Programa Operacional do Centro;
- ◆ Programa Operacional de Lisboa e Vale do Tejo;
- ◆ Programa Operacional do Algarve;
- ◆ Programa Operacional PRINEST;



- ◆ PEDIZA;
- ◆ Iniciativa Comunitária EMPLOI;
- ◆ Iniciativa Comunitária RECHAR II;
- ◆ Iniciativa Comunitária INTERREG II – Seca;
- ◆ Iniciativa Comunitária PME;
- ◆ Iniciativa Comunitária URBAN.

Importa ainda referir que, no âmbito do FEDER, a grande maioria dos Programas Operacionais e Iniciativas Comunitárias efectuaram o seu pedido de saldo final no decurso do ano de 2003, não se encontrando ainda encerrados.

O quadro seguinte mostra a programação e a execução acumulada do QCA II, por fundo:

**Quadro XI.11 – Realização do QCA II no período 1994/2003**

(em milhões de euros)

| Fundos       | Programação 1994/1999 |                     | Execução 1994/2003    |                     | Taxa de Realização (%) |                     |
|--------------|-----------------------|---------------------|-----------------------|---------------------|------------------------|---------------------|
|              | Despesa Pública Total | Despesa Comunitária | Despesa Pública Total | Despesa Comunitária | Despesa Pública Total  | Despesa Comunitária |
| FEDER        | 15 012,7              | 9 996,4             | 14 993,0              | 9 957,6             | 99,9                   | 99,6                |
| FSE          | 4 459,9               | 3 359,1             | 4 386,9               | 3 304,4             | 98,4                   | 98,4                |
| FEOGA-O      | 2 817,8               | 2 123,9             | 2 827,9               | 2 124,1             | 100,4                  | 100,0               |
| IFOP         | 305,2                 | 230,9               | 273,5                 | 207,7               | 89,6                   | 90,0                |
| <b>Total</b> | <b>22 595,7</b>       | <b>15 710,3</b>     | <b>22 481,4</b>       | <b>15 593,8</b>     | <b>99,5</b>            | <b>99,3</b>         |

Fonte: DGDR – Situação em 31/12/2003.

Observa-se pelo quadro que, no âmbito do QCA II, foi executada uma despesa pública de €22.481,4 milhões, suportada por uma comparticipação comunitária de €15.593,8 milhões (69,7%) e, no restante, por verbas nacionais (€6.887,6 milhões).

## 11.3.8 – Fundo de Coesão

O Fundo de Coesão foi instituído pelo Regulamento (CE) n.º 1164/94, de 16 de Maio, tendo sido posteriormente revisto pelos Regulamentos (CE) n.ºs 1264/99 e 1265/99, ambos de 21 de Junho.

Este fundo apoia projectos com impacto significativo nos sectores dos transportes e do ambiente. A comparticipação comunitária atinge no seu máximo 85% do investimento elegível nos projectos que não geram receitas.

A DGDR é o interlocutor nacional deste fundo, assumindo as funções de Autoridade da Gestão e de Autoridade de Pagamento.

### 11.3.8.1 – Fundo de Coesão I

O Fundo de Coesão I concretizou o equilíbrio adequado dos investimentos entre os sectores do ambiente e dos transportes, conforme está estabelecido no artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º

1164/94, do Conselho, de 16 de Maio. O quadro seguinte apresenta a programação e a execução acumulada, repartidas por sector, em 31 de Dezembro de 2003:

**Quadro XI.12 – Execução do Fundo de Coesão I – 1993/2003**

(em milhões de euros)

| Sector                     | Programação    | Execução       | Taxa de Realização (%) |
|----------------------------|----------------|----------------|------------------------|
|                            |                |                | Total                  |
| Transportes                | 1 440,4        | 1 438,5        | 99,9                   |
| Ambiente                   | 1 542,9        | 1 523,3        | 98,7                   |
| Assistência Técnica        | 0,3            | 0,3            | 100,0                  |
| <b>Despesa Comunitária</b> | <b>2 983,6</b> | <b>2 962,2</b> | <b>99,3</b>            |
| <b>Despesa Global</b>      | <b>4 355,0</b> | <b>4 328,2</b> | <b>99,4</b>            |

Nota: Os valores da programação referem-se ao Relatório do Fundo de Coesão de 2000 e 2001.

Fonte: DGDR – Ponto de situação do Fundo de Coesão em 31/12/2003.

Assim, verifica-se pela observação do quadro que:

- ◆ O sector dos transportes representou 48,5 % do valor executado no período de referência, repartido pelas áreas de rodovias, Ponte Vasco da Gama, ferrovias, aeroportos e portos;
- ◆ Os projectos executados tiveram um apoio comunitário no valor total de €1.438,5 milhões (o que representa uma taxa de co-financiamento de 60,7%) e atingiram uma taxa de realização comunitária de 99,9%, salientando-se que todos os projectos neste sector se encontram concluídos;
- ◆ O sector do ambiente executou 51 % do apoio comunitário, nomeadamente nas áreas de saneamento de águas residuais, tratamento de resíduos sólidos urbanos, abastecimento de água e outros;
- ◆ A execução comunitária neste sector ascendeu a €1.523,3 milhões, o que corresponde a uma taxa de co-financiamento de 77,7% e a uma taxa de realização de 98,7%;
- ◆ A Assistência Técnica teve uma representação irrelevante na despesa comunitária (€0,3 milhões), apresentando uma taxa de realização de 100%.

### 11.3.8.2 – Fundo de Coesão II

O período de aplicação 2000-2006 foi precedido de uma redefinição da estratégia nacional de aplicação do Fundo que passou a ser integrada com os Programas Operacionais de Acessibilidades e Transportes e do Ambiente do QCA III.

A coincidência deste período com a vigência do QCA III e a revisão dos regulamentos nacionais e comunitários vieram permitir uma articulação mais efectiva entre as intervenções apoiadas pelo FEDER, no QCA III, e pelo Fundo de Coesão, neste novo período.

Além dos Programas Operacionais acima referidos, é também relevante a articulação entre a intervenção do Fundo nas três vertentes do saneamento básico e as intervenções dos Programas Operacionais Regionais nestas áreas.

No âmbito do Fundo de Coesão II, até ao final do ano de 2003 a despesa comunitária executada atingiu cerca de €746,9 milhões, correspondendo a cerca de 34,6% da despesa comunitária prevista.



Era a seguinte a programação e execução do Fundo de Coesão II:

**Quadro XI.13 – Realização do Fundo de Coesão II – 2000/2003**

(em milhões de euros)

| Sector                     | Programação Total | Programação 2000/2003 | Execução 2000/2003 | Taxa de Realização (%) |             |
|----------------------------|-------------------|-----------------------|--------------------|------------------------|-------------|
|                            |                   |                       |                    | Total                  | 2000/2003   |
| Transportes                | 1 138,2           | 859,1                 | 466,5              | 41,0                   | 54,3        |
| Ambiente                   | 1 014,8           | 636,2                 | 279,8              | 27,6                   | 44,0        |
| Assistência Técnica        | 3,2               | 1,2                   | ,6                 | 19,7                   | 52,3        |
| <b>Despesa Comunitária</b> | <b>2 156,2</b>    | <b>1 496,5</b>        | <b>746,9</b>       | <b>34,6</b>            | <b>49,9</b> |
| <b>Despesa Global</b>      | <b>2 982,9</b>    | <b>2 044,0</b>        | <b>998,4</b>       | <b>33,5</b>            | <b>48,8</b> |

Fonte: DGDR – Ponto de situação do Fundo de Coesão em 31/12/2003.

Assim, tendo em conta o plano financeiro das decisões:

- ◆ No período de 2000/2003, os projectos aprovados executaram uma despesa total de €998,4 milhões, com uma comparticipação comunitária de €746,9 milhões (75%), o que corresponde a uma taxa de realização comunitária de 49,9%;
- ◆ Em termos de peso relativo, o sector dos transportes continua a ser o mais representativo (62% da despesa comunitária executada), representando o ambiente apenas 38%;
- ◆ A taxa de realização comunitária obtida no sector dos transportes é superior em cerca de 10 pontos percentuais (54,3%) à verificada no ambiente (44%).

Tendo em conta a previsão actualizada, a taxa global de execução comunitária do Fundo de Coesão II, no período 2000/2003, foi de 70%, atingindo 82% no sector dos transportes, 57% no do ambiente e 69% na Assistência Técnica.

### 11.3.9 – FEOGA-Garantia

O FEOGA-Garantia contempla um conjunto de ajudas no âmbito das Organizações Comuns de Mercado representativas da PAC, cuja repartição em 2003 se apresenta no quadro seguinte:

**Quadro XI.14 – Ajudas no âmbito do FEOGA-Garantia em 2003**

(em milhões de euros)

| Organização Comum de Mercado             | 2003         | %             |
|--|--------------|---------------|
| Culturas Arvenses                        | 183,8        | 25,67         |
| Açúcar                                   | 17,4         | 2,43          |
| Azeite                                   | 44,1         | 6,16          |
| Forragens secas e Prod.Hort.Secos        | 0,6          | 0,08          |
| Frutas e Produtos Hortícolas             | 48,5         | 6,77          |
| Produtos do Sector Vitivinícola          | 23,4         | 3,27          |
| Tabaco                                   | 15,5         | 2,16          |
| Outros Sectores ou Produtos Vegetais     | 8,6          | 1,20          |
| Leite e Produtos Lácteos                 | 2,5          | 0,35          |
| Carne de Bovino                          | 167,9        | 23,45         |
| Carnes de Ovino e Caprino                | 74,6         | 10,42         |
| Carne de Suíno, Ovos e Aves de Capoeira  | 2,3          | 0,32          |
| Fundo Europeu de Garantia para a Pesca   | 1,5          | 0,21          |
| Restituições Mercadorias Resultantes TPA | 1,7          | 0,24          |
| Programas Alimentares                    | 2,9          | 0,40          |
| Programas Favor Regiões Ultraperif.      | 32,9         | 4,59          |
| Accções de Promoção                      | 0,3          | 0,04          |
| Desenvolvimento Rural                    | 87,6         | 12,23         |
| <b>Total</b>                             | <b>716,1</b> | <b>100,00</b> |

Fonte: INGA.

Como pode observar-se pela informação financeira anteriormente contemplada, os pagamentos efectuados no âmbito do FEOGA-Garantia, em 2003, atingiu €716,1 milhões. A distribuição das ajudas pelas diferentes Organizações Comuns de Mercado permite colocar em relevo as concedidas às culturas arvenses (25,7%), à carne de bovino (23,5%) e ao desenvolvimento rural (12,3%) que, em conjunto, continuaram a constituir, em 2003, mais de metade do seu total.

## **11.4 – Desenvolvimento e gestão do acesso a bases de dados relativas a Fundos estruturais – FEOGA-Orientação e IFOP**

### **11.4.1 – Enquadramento**

Esta acção foi orientada para o conhecimento e a análise dos Sistemas Integrados de Informação relativos ao FEOGA-Orientação (SIADRU) e ao IFOP (SI2P) e para a consequente criação, na Direcção-Geral do Tribunal de Contas das condições adequadas à existência de informação atinente a estes fundos.

Neste âmbito, foram analisados o SIADRU e o SI2P e efectuada uma reflexão crítica sobre as suas potencialidades, pontos fortes e fracos, estabilidade e nível de implementação, bem como a opção do acesso e a oportunidade e fiabilidade da informação.

### **11.4.2 – Sistema de Informação para a Agricultura e Desenvolvimento Rural – SIADRU**

Este sistema de informação, vocacionado para o sector da agricultura e desenvolvimento rural, pretende suportar a actividade do IFADAP e contemplar, no âmbito do FEOGA-Orientação, todo o circuito inerente ao Programa Operacional Sectorial AGRO (Programa Operacional AGRO) e às medidas desconcentradas AGRIS, PEDIZA II, AIBT Pinhal Interior e VITIS, bem como aos programas das regiões autónomas, PRODESA e POPRAM, para além do Programa RURIS.

Com vista à concepção, ao desenvolvimento e à implementação deste Sistema de Informação, em 31 de Maio de 2001, foi formalizado pelo IFADAP um contrato de aquisição de serviços nos termos do qual o sistema deveria ficar disponível a 31 de Dezembro de 2001, data que veio a ser prorrogada para Abril de 2002, através de um termo adicional ao referido contrato.

No entanto, em Dezembro de 2003, o SIADRU ainda não se encontrava em pleno funcionamento.

Como consequência do atraso no desenvolvimento, na implementação, na disponibilização e na operacionalidade do SIADRU, a gestão, o acompanhamento, a avaliação e o controlo da execução do FEOGA-O têm vindo a ser apoiados por um Plano de Contingência do IFADAP.

No decorrer desta acção instrumental não foi possível aceder ao SIADRU, pois, à data dos trabalhos de campo, estava a ser iniciada a sua utilização. Todavia, foram identificados alguns pontos fortes:

- ◆ Baseia-se numa filosofia actual, foi desenvolvido em tecnologia *world wide web* e usa a *Internet* como meio de comunicação, o que permite o acesso universal via “*browser*”;



- ◆ Permite o registo do historial da informação, assim como qualquer outra alteração efectuada;
- ◆ Integra um sistema de gestão de bases de dados centralizado;
- ◆ No âmbito da segurança, no domínio *web* utiliza redes privadas virtuais – *Secure VPN* – e certificado digital, pelo que possibilita a encriptação entre sistemas geograficamente afastados, permitindo “confidencialidade” da comunicação IP, transparência e facilidade de utilização.

A principal condicionante do sistema situava-se no âmbito da Integração e da Abrangência Funcional. A implementação parcial tem como consequência não abranger e não integrar todo o processo administrativo, de gestão e de controlo dos projectos. A inexistência de um sistema integrado e abrangente implica que, para efeitos de agregação e tratamento de informação, seja necessário proceder a extracções de dados dos diferentes suportes e trabalhá-los separadamente. Não existia, ainda, integração de informação com o SIFEC, o que inviabilizava a gestão, o acompanhamento e a coordenação do QCA III – componente FEOGA-Orientação, através deste sistema.

### 11.4.3 – Sistema de Informação Integrado das Pescas – SI2P

O SI2P é um sistema integrado de informação para as pescas, desenvolvido pela Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura, que integra um módulo orientado para a gestão e acompanhamento dos projectos co-financiados pelo IFOP.

Os trabalhos de análise atinentes ao SI2P iniciaram-se em Junho de 2001, estando actualmente este SI finalizado e disponibilizado para o Programa Operacional MARE, para as 4 Intervenções Desconcentradas das Pescas (MARIS) e para a componente IFOP da RAM e da RAA. No caso do RAA, ainda se procede à recuperação de informação histórica.

O IFADAP não utilizava a estrutura do SI2P, quer como Autoridade de Pagamento quer como Organismo Intermédio. O pedido de pagamento à Comissão Europeia era efectuado pelo IFADAP – Autoridade de Pagamento, embora o SI2P tivesse capacidade de emitir os mapas requeridos pela Comissão Europeia. O pedido de pagamento atinente ao IFOP era enviado apenas em suporte de papel, uma vez que no SFC não existia informação relativa a este fundo.

O SI2P apresenta os seguintes pontos fortes:

- ◆ Baseia-se numa filosofia actual, foi desenvolvido em tecnologia *world wide web* e utiliza a *Internet* como meio de comunicação, o que permite um acesso universal via “*browser*”;
- ◆ No âmbito da gestão do Programa Operacional MARE, o SI2P é considerado uma boa ferramenta de gestão;
- ◆ Inclui um sistema de gestão de base de dados e funcionalidades integradas, tendo implementado um *workflow* que permite a integração com outras áreas da DGPA;
- ◆ Propicia a uniformização e a racionalização de processos, bem como a optimização de fluxos de informação;
- ◆ Foi concebido de forma a poder ser usado por vários Programas Operacionais e vários fundos;

- ◆ Permite o registo do historial da informação, incluindo todas as reprogramações existentes, quer em termos físicos quer em termos financeiros, assim como, qualquer outra alteração efectuada;
- ◆ É um sistema de gestão de base de dados centralizada.

Verificou-se que a informação residente no SI2P ainda não se encontrava integrada no SIFEC.

#### **11.4.4 – Estratégia de acesso à informação**

Para criar na Direcção-Geral do Tribunal de Contas condições adequadas à existência de informação atinente ao FEOGA-O e ao IFOP, a solução considerada mais indicada para a obtenção de informação fiável e segura é o acesso directo ao SIADRU, residente no IFADAP/INGA, e aos SI2P e Sistema de Apoio à Decisão (*Datawarehouse*), residentes na DGPA. Nessa sequência, foram já estabelecidos contactos quer com o IFADAP/INGA quer com a DGPA com vista a analisar os detalhes técnicos necessários à implementação das respectivas ligações.

### **11.5 – Assistência Técnica no âmbito do Programa Operacional Regional de Lisboa e Vale do Tejo – QCA III**

#### **11.5.1 – Enquadramento no Programa Operacional Regional de Lisboa e Vale do Tejo**

O objectivo estratégico desta acção consistiu na análise e avaliação das Medidas de Assistência Técnica nas vertentes de gestão e de controlo instituída no âmbito do Programa Operacional Regional de Lisboa e Vale do Tejo – QCA III face aos seus objectivos e ao enquadramento legal, comunitário e nacional.

O Programa Operacional Regional de Lisboa e Vale do Tejo foi aprovado pela Decisão da Comissão C (2000) 1781, de 28 de Julho, e engloba três Medidas de Assistência (3.20 – FEDER, 3.21 – FSE e 3.22 – FEOGA-O).

No âmbito destas Medidas, prevê-se uma despesa pública de €32,5 milhões, co-financiada através do FEDER, do FSE e do FEOGA-O em €21 milhões, o que corresponde uma taxa de co-financiamento comunitário de 64,8%.

As Medidas de Assistência Técnica 3.20 (FEDER) e 3.21 (FSE) encontram-se estruturadas em 8 e 2 “Linhas de Acção”, respectivamente.

#### **11.5.2 – Observações da auditoria**

##### **11.5.2.1 – Execução financeira**

A 31 de Dezembro de 2003, no âmbito das Medidas de Assistência Técnica do Programa Operacional Regional de Lisboa e Vale do Tejo, encontravam-se concluídos 37 projectos, respeitantes aos anos de 2000 a 2003.



A estes 37 projectos correspondeu uma despesa total de €9,6 milhões, sendo €5,5 milhões (28 projectos), €2,4 milhões (6 projectos) e €1,7 milhões (3 projectos) financiados pelas Medidas 3.20 (FEDER), 3.21 (FSE) e 3.22 (FEOGA-O), respectivamente.

Estas Medidas, 3.20 (FEDER), 3.21 (FSE) e 3.22 (FEOGA-O), apresentavam uma taxa de execução financeira de 31,2%, 20,2% e 59,5%, respectivamente.

## 11.5.3 – Análise da despesa

### 11.5.3.1 – Acções de controlo

Até 31 de Dezembro de 2003 tinham-se realizado pagamentos, no montante de €179,7 milhares, relativos a 11 das 13 adjudicações efectuadas.

Do total desses pagamentos, €108,8 milhares foram financiados pelo FEDER<sup>1</sup> e €71 milhares pelo FSE<sup>2</sup>.

Pela análise efectuada a estas despesas observou-se o seguinte:

- ◆ Uma despesa<sup>3</sup>, no montante €21.134,4, financiada pela Medida de Assistência Técnica FEDER (projecto 3.20/020<sup>4</sup>), deveria tê-lo sido pela Medida 3.21 “Assistência Técnica – FSE” (projecto 3.21/005<sup>5</sup>), devendo, por conseguinte, efectuar-se as correcções contabilísticas necessárias.

O Gestor, nas suas alegações, veio referir que irão ser realizadas as correcções necessárias.

- ◆ Foram realizados controlos de 1.º e 2.º níveis aos projectos 3.9/003 e 3.9/007, encontrando-se ainda prevista uma auditoria ao projecto 3.2/1/074 (não executada), ao qual já tinha sido efectuada uma acção de controlo de 2.º nível. Por razões de racionalização de despesa e garantia da eficiência e eficácia do sistema de controlo, deve evitar-se sobreposição de controlo, a não ser que razões ponderosas o aconselhem.

### 11.5.3.2 – Estudos e consultadoria

Relativamente aos estudos e consultadoria, foi verificada a despesa efectuada até 31 de Dezembro de 2003, relativa a 7 adjudicações e financiada pela Medida 3.20 “Assistência Técnica – FEDER”, observando-se que:

- ◆ No âmbito da análise efectuada aos contratos de prestação de serviços e aos protocolos celebrados pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo evidenciaram-se algumas situações que são susceptíveis de violar as regras sobre

<sup>1</sup> Medida 3.20 Assistência Técnica (FEDER).

<sup>2</sup> Medida 3.21 Assistência Técnica (FSE).

<sup>3</sup> Esta despesa foi relativa ao controlo de 1.º nível de projectos financiados pelo FSE.

<sup>4</sup> Assistência Técnica (FEDER) – 2003.

<sup>5</sup> Assistência Técnica (FSE) – 2003.

aquisição de serviços, designadamente as previstas no n.º 1 do artigo 16.º, na alínea b) do n.º 1 do artigo 17.º, na alínea f) do n.º 1 do artigo 77.º e na alínea b) do n.º 1 do artigo 191.º, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, e ofendem os princípios da legalidade, da igualdade e da concorrência, plasmados nos artigos 7.º, 9.º e 10.º do diploma citado.

## **11.6 –Intervenções da componente 1 do Programa Polis – Operações integradas de requalificação urbana e valorização ambiental**

### **11.6.1 –Enquadramento**

A presente acção teve como objectivo estratégico a verificação, nas vertentes da legalidade, gestão financeira e patrimonial, regularidade dos fluxos comunitários e verificação física das empreitadas, das Intervenções da Componente 1 do Programa Polis, tendo em vista a utilização dos Fundos Comunitários que asseguram grande parte do financiamento do Programa.

Das 28 Intervenções, foram auditadas 8 – Albufeira, Aveiro, Cacém, Costa de Caparica, Setúbal, Silves, Viana do Castelo e Viseu. A verificação assim efectuada foi dirigida a aspectos concretos das Intervenções uma vez que a análise global da Componente 1 do Programa Polis, em que se abordaram as questões da concepção do Programa e do respectivo financiamento, já foi objecto do Relatório n.º 21/2004, da 2.ª Secção do Tribunal de Contas.

### **11.6.2 – Observações da auditoria**

#### **11.6.2.1 – Reprogramação das fontes de financiamento**

Os Planos de Investimentos das Intervenções Polis e o respectivo financiamento, que integram os Planos Estratégicos, têm sido objecto de reprogramações, as quais, em algumas Intervenções, ainda não se encontram aprovadas em Assembleia-geral de Accionistas, pelo que continua por estabilizar o Plano de Investimentos de algumas Intervenções com as consequentes implicações, nomeadamente, quanto à celeridade dos investimentos.

O Coordenador Nacional do Programa Polis, nas suas alegações, salienta que as reprogramações “ (...) foram rejeitadas porque não se adaptam aos recursos comunitários mobilizáveis para cada uma destas operações (...)”.

#### **11.6.2.2 – Financiamento comunitário – Pedidos de pagamento**

As Intervenções Polis são financiadas pelos Programas Operacionais do Ambiente (medida 2.1) e Regionais do Norte, do Centro, de Lisboa e Vale do Tejo, do Alentejo e do Algarve (Eixos 2 e 3).

Os pedidos de pagamento apresentados aos Programas Operacionais são constituídos, em geral, por despesas pagas, sendo poucas as situações em que a despesa incluída nos mesmos não se encontrava quitada.

A análise das listagens de despesa anexas aos pedidos de pagamento permitiu concluir que:



- a) Contemplam despesas efectuadas durante períodos que, em muitos casos, ultrapassam 1 ano;
- b) O período que decorre entre a apresentação do pedido de pagamento ao Programa Operacional e a validação do mesmo é bastante elevado, atingindo em muitos casos períodos que ultrapassam 6 meses;
- c) Entre o pagamento das despesas constantes da lista anexa ao pedido de pagamento e a apresentação do mesmo ao Programa Operacional, decorrem igualmente períodos que se consideram excessivos;
- d) Após a validação dos pedidos de pagamento por parte dos Programas Operacionais, o reembolso da despesa é efectuado num prazo relativamente curto, geralmente inferior a 1 mês.

A dilatação nas diversas operações efectuadas no âmbito dos pedidos de pagamento contribuiu para o atraso no reembolso das despesas por parte dos Programas Operacionais. Sendo esta uma das principais fontes de financiamento, importa, para o bom desenvolvimento dos investimentos, reduzir os períodos de tempo, nas várias fases.

Nas suas alegações, relativamente a esta matéria, as Sociedades Polis de Albufeira, de Viseu, de Viana do Castelo e do Cacém esclarecem que “(...) as situações onde se verificaram afastamentos mais substanciais entre as datas de realização da despesa e as dos correspondentes pedidos de pagamento se referem, normalmente, a pedidos de pagamento que foram objecto de repetição, por solicitação da entidade gestora, após a aprovação da candidatura ou a questões pontuais que se colocaram relativamente à validação/aprovação de algumas facturas, que, tendo ficado, num dado momento, circunstancialmente “pendentes”, só mais tarde integram um outro pedido de pagamento posterior (...)”.

### 11.6.2.3 – Legalidade e regularidade das despesas

#### 11.6.2.3.1 – A protecção de eventuais direitos de autor

Numa Intervenção Polis, estando em elaboração um Plano de Pormenor, a entidade responsável deliberou adjudicar, por ajuste directo, o projecto de infra-estruturas às mesmas empresas com o argumento de que estariam em causa direitos de autor sobre o Plano de Pormenor e respectivos estudos e projectos.

A razão invocada pela entidade auditada foi a de que o Plano de Pormenor em causa tem características especiais que o afastam dos planos de pormenor normais: Em vez de ser um verdadeiro instrumento de gestão territorial, que define o que pode ser feito nas várias áreas que vem disciplinar, este plano aponta já o que vai ser feito e em que local, com um detalhe ao nível de projecto. Daí a necessidade da avaliação de impacte ambiental, que só é exigida ao nível do projecto e não ao nível do plano.

Considera-se, não obstante, duvidosa a invocação de direitos de autor relativamente a instrumentos de gestão territorial, já que são alvo de inúmeras condicionantes e participações de terceiros e a sua aprovação e eventual alteração não dependem da vontade de um determinado autor, não sendo, portanto, de acolher a ideia de haver direitos de autor a proteger nesta situação.

#### **11.6.2.3.2 – Obras públicas com intervenção arqueológica**

Numa Intervenção Polis, na empreitada relativa à preparação do terreno e levantamento arqueológico no recinto do Castelo, foi adjudicada uma obra a um empreiteiro, por ajuste directo, invocando-se a elevada especificidade técnica da obra, a larga experiência do empreiteiro em trabalhos idênticos, a eventual necessidade de alterações ao projecto de acordo com possíveis achados arqueológicos, o objectivo imperioso do cumprimento dos prazos do cronograma físico da Intervenção Polis e ainda a recomendação expressa do arquitecto, autor do projecto, para a adjudicação ao empreiteiro em causa, dado que este teria o “know-how” necessário, já comprovado em anteriores trabalhos.

Foi posteriormente subcontratado pelo referido empreiteiro um arqueólogo com fundamento em que este teria precedência científica por ter já feito inúmeros trabalhos de arqueologia no local da acção.

O regulamento de trabalhos arqueológicos (cfr. artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 270/99, de 15 de Julho) prevê, de facto, a reserva/prioridade científica de um arqueólogo em relação a uma determinada exploração arqueológica, mas num horizonte limitado e sem o alcance que lhe foi atribuído. Essa precedência cessa após a publicação dos relatórios sobre os achados, o que deverá ocorrer no final do último ano de vigência da autorização de trabalhos concedida pelo IPA, ou, no caso de trabalhos plurianuais, até ao prazo limite de 3 anos a contar do fim do trabalho de campo, prazos que já haviam decorrido à data da contratação (cfr. artigos 12.º e 15.º).

Sendo certo que a subcontratação referida, realizada entre o empreiteiro e um particular, não está sujeita ao regime das empreitadas de obras públicas, compete ao dono da obra zelar para que sejam seguidos os princípios da contratação pública aplicáveis ao conjunto da empreitada, como é o caso do princípio da concorrência previsto no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, que o legislador não limitou aos contratos públicos, certamente por se tratar de um princípio de boa gestão.

#### **11.6.2.4 – Realização física**

Verificou-se numa das Intervenções uma situação complexa em que foi previsto um encadeamento de acções, ou seja, a realização de uma primeira acção seria condição prévia para o início da segunda acção, sendo esta segunda acção condição prévia para uma terceira acção. Neste caso, a realização da primeira ou das primeiras acções encontrar-se-ia no caminho crítico do projecto da Intervenção, bloqueando o desenrolar das restantes acções em caso de impasse, o que veio efectivamente a verificar-se.

Outro aspecto muito relevante foi o facto de algumas intervenções estarem condicionadas pela falta de instrumentos de gestão territorial – Planos de Urbanização ou Planos de Pormenor – cujo processos de aprovação se revelaram, normalmente, demorados, excedendo as piores expectativas previstas aquando da elaboração dos Planos Estratégicos das Intervenções.

#### **11.6.2.5 – Património**

A constituição das Sociedades Polis, numa relação de 60%/40%, entre o Estado e as Autarquias Locais, implica que, no momento da liquidação das Sociedades, o património das Sociedades Polis seja dividido entre os accionistas, na medida da sua participação na sociedade, o que parece ser pouco compatível com os investimentos realizados, que possuem um âmbito quase exclusivamente local.



## Tribunal de Contas

---

É, assim, previsível que a liquidação das Sociedades Polis se venha a revelar problemática, tendo em conta a necessidade, que no actual quadro legal se impõe, de ressarcir o Estado pelos investimentos realizados em parceria com as Autarquias Locais, em aparente benefício exclusivo destas últimas.