



Tribunal de Contas

---

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





## XI – FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA

### 11.1 – Considerações gerais

Por força do disposto na alínea i) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, no Parecer sobre a Conta Geral do Estado, o Tribunal de Contas aprecia a actividade financeira do Estado, designadamente, em matéria de fluxos financeiros com a União Europeia, bem como o grau de observância dos compromissos com ela assumidos.

A informação financeira constante da CGE/2004 é, em termos sucintos, a seguinte:

**Quadro XI.1 – Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia - 2004**

(em milhões de euros)

Transferências	Previsão (*)	Execução (**)	Variação	
			Valor	%
<b>1. Transferências de Portugal para a UE</b>	<b>1 437,9</b>	<b>1 369,0</b>	<b>(68,9)</b>	<b>(4,8)</b>
Direitos aduaneiros e agrícolas (a)	144,3	121,7	(22,6)	(15,7)
Recursos próprios IVA	215,5	226,6	11,1	5,2
Recurso complementar PNB (b)	965,9	911,9	(54,0)	(5,6)
Compensação ao Reino Unido	112,2	132,8	20,6	18,4
Outras Reservas	0	0	0	0
Restituições e reembolsos diversos	0	(24,0)	(24,0)	0
<b>2. Transferências da UE para Portugal</b>	<b>5 242,1</b>	<b>4 301,4</b>	<b>(940,7)</b>	<b>(17,9)</b>
FEOGA-Garantia	772,4	823,2	50,8	6,6
FEDER	2 487,2	1 993,6	(493,6)	(19,8)
FEOGA-Orientação	448,0	334,9	(113,1)	(25,2)
FSE	889,5	735,9	(153,6)	(17,3)
Fundo de Coesão	595,0	316,5	(278,5)	(46,8)
IFOP	50,0	37,9	(12,1)	(24,2)
Diversos	0	59,4	59,4	0
<b>Saldo Global (2-1)</b>	<b>3 804,2</b>	<b>2 932,4</b>	<b>(871,8)</b>	<b>(22,9)</b>

(\*) Valores inscritos no Anteprojecto da União Europeia para a UE25 e no Relatório ao OE para 2004.

(\*\*) CGE/2004 – Vol. I.

(a) Inclui quotizações sobre o açúcar e a isoglucose.

(b) Inclui reservas.

Através da análise feita aos fluxos financeiros com a UE em 2004 e da confrontação entre o previsto e o executado, verifica-se que o “Saldo Global” ficou aquém dos valores estimados, em cerca de €871,8 milhões, devido ao desvio de €68,9 milhões nas transferências para a UE e, fundamentalmente, à diminuição dos fluxos provenientes da UE, em cerca de €940,7 milhões (-17,9%), para a qual contribuíram principalmente os desvios verificados nos fluxos financeiros relativos ao FEDER (€493,6 milhões) e ao Fundo de Coesão (€278,5 milhões), concluindo-se que o resultado obtido no “Saldo Global” é mais influenciado pelos desvios verificados nas transferências da UE para Portugal, do que os verificados nas transferências em sentido inverso.

Continua a verificar-se em 2004, tal como se vem referindo nos últimos Pareceres, que a CGE não evidencia, de forma sistemática e global, a execução orçamental das verbas transferidas no âmbito dos Fundos estruturais, do Fundo de Coesão e do FEOGA-Garantia, encontrando-se a mesma disseminada nas várias rubricas de classificação económica relativas à execução dos vários serviços e organismos que a integram. Não obstante, já constam do Mapa 17, no que aos serviços integrados diz respeito, as fontes de financiamento<sup>1</sup>.

Nas suas alegações, a DGO salientou que não comunga “(...) da observação que falta uma informação sistematizada”.

Reafirma-se, porém, que, mesmo tendo em conta que o Mapa 17, no que aos serviços integrados diz respeito, já menciona as fontes de financiamento, continuam a não ser proporcionados na CGE totais relativos à execução por fundos comunitários<sup>2</sup>, o que dificilmente se compreende dado o nível de detalhe da informação que já é apresentado no referido mapa, que identifica os pagamentos líquidos por fonte de financiamento.

Também, em relação aos Serviços e Fundos Autónomos, o Mapa 32, relativo à “Discriminação das Receitas e das Despesas”, não apresenta, no que respeita às fontes de financiamento, um nível de detalhe equivalente ao do Mapa 17.

A análise feita à execução dos fundos comunitários, para além dos fluxos constantes da CGE, teve ainda em conta outros que foram apurados com base na informação recolhida na DGDR<sup>3</sup>, na DGT<sup>4</sup> e no IFADAP/INGA<sup>5</sup>.

O presente capítulo inclui, para além da análise global dos fluxos financeiros com a UE, as sínteses dos resultados apurados nas auditorias aos Sistemas de Gestão dos Programas Operacionais Ciência, Tecnologia, Inovação (POCTI) e Sociedade da Informação (POSI).

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 UE” quer os relatos referentes às auditorias supra mencionadas.

Assim, sobre a “Análise Global dos Fluxos Financeiros com a UE”, foram ouvidas a DGDR, a DGT, a DGO e o IFADAP/INGA, tendo todos apresentado as suas alegações. As respostas, depois de analisadas, foram transcritas ou sintetizadas nos pontos próprios do presente capítulo, sempre que consideradas pertinentes, salientando-se, a propósito de observações relativas a acertos de algumas taxas, formuladas pela DGDR, que ficaram a dever-se ao facto de, no presente Parecer, se terem efectuado as análises em milhões de euros. A DGT informou que não tinha quaisquer comentários a apresentar.

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

---

<sup>1</sup> Vide CGE/2004 – Volume II (Tomo IV e V) – Desenvolvimento das Despesas do Subsector Estado – Mapa 17.

<sup>2</sup> FEDER, Fundo de Coesão, FSE e FEOGA. Não se encontra referência expressa ao IFOP.

<sup>3</sup> Entidade que assume a Presidência da Comissão de Gestão e da Comissão de Acompanhamento do QCA III.

<sup>4</sup> Entidade onde residem as contas bancárias relativas aos organismos públicos e do QCA III que têm como titulares a Comissão Europeia, as Autoridades de Pagamento dos Fundos estruturais e os Gestores dos Programas Operacionais.

<sup>5</sup> O IFADAP/INGA é o organismo que assegura a gestão e o pagamento das verbas relacionadas com o FEOGA-Garantia.



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

## 11.2 – Fluxos financeiros de Portugal para a UE

### 11.2.1 – Enquadramento

O sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias encontra-se regulado na 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.

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, os calculados com base no PNB e a compensação ao Reino Unido.

Os recursos próprios tradicionais incluem os direitos aduaneiros, os direitos niveladores agrícolas e as quotizações sobre o açúcar e a isoglucose. 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 despesas de cobrança.

Em relação aos recursos próprios sobre o IVA, a taxa máxima de mobilização foi de 0,50% em 2004, continuando a matéria colectável deste imposto a ser limitada a 50% do PNB.

No que respeita 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 suportar 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.

As outras reservas referem-se a ajudas de emergência e garantia de empréstimos: a sua mobilização será efectuada pela Comissão Europeia, em caso de necessidade, no decurso do exercício orçamental.

O último alargamento da União Europeia, de 15 para 25 Estados-Membros, em 1 de Maio de 2004, foi o primeiro a realizar-se a meio de um exercício orçamental, o que implicou algumas especificidades no processo orçamental comunitário.

Assim, o anteprojecto de Orçamento para 2004, apresentado pela Comissão, incluiu duas séries de valores, o que permitiu à autoridade orçamental examinar e aceitar os valores para a União Europeia a 25, embora adoptando efectivamente o orçamento para a União Europeia a 15.

O orçamento que entrou em vigor a 1 de Janeiro de 2004, que incluiu apenas 15 Estados-Membros, foi alterado através de um orçamento rectificativo que entrou em vigor a 1 de Maio de 2004 e incluiu as despesas relacionadas com o alargamento.

No quadro seguinte apresentam-se as previsões 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 - 2004**

(em milhões de euros)

Transferências	Previsão do Governo (a) (1)	Orçamento Inicial (b) (2)	Diferença (3)=(2)-(1)	CGE (c) (4)	Diferença (5)=(4)-(2)
<b>Recursos próprios tradicionais</b>	<b>144,3</b>	<b>144,7</b>	<b>0,4</b>	<b>162,2</b>	<b>17,5</b>
Direitos aduaneiros	144,3	125,1	0,4	113,5	(11,6)
Direitos agrícolas		19,1		46,6	27,5
Quotiz. s/ o açúcar e isogluçose		0,5		2,1	1,6
<b>Contribuição financeira</b>	<b>1 293,6</b>	<b>1 300,0</b>	<b>6,4</b>	<b>1 271,2</b>	<b>(28,8)</b>
Recursos próprios IVA	215,5	215,5	0	226,6	11,1
Recurso complementar PNB	965,9	965,9	0	909,3	(56,6)
Compensação ao Reino Unido	112,2	112,5	0,3	132,8	20,3
Outras Reservas	0	6,1	6,1	2,5	(3,6)
<b>Total</b>	<b>1 437,9</b>	<b>1 444,7</b>	<b>6,8</b>	<b>1 433,4</b>	<b>(11,3)</b>

Fonte: (a) Previsões apresentadas pelo Governo na sua Proposta de Lei n.º 98/IX (OE para 2004) – DAR n.º 6, II Série A, de 16 de Outubro de 2003.

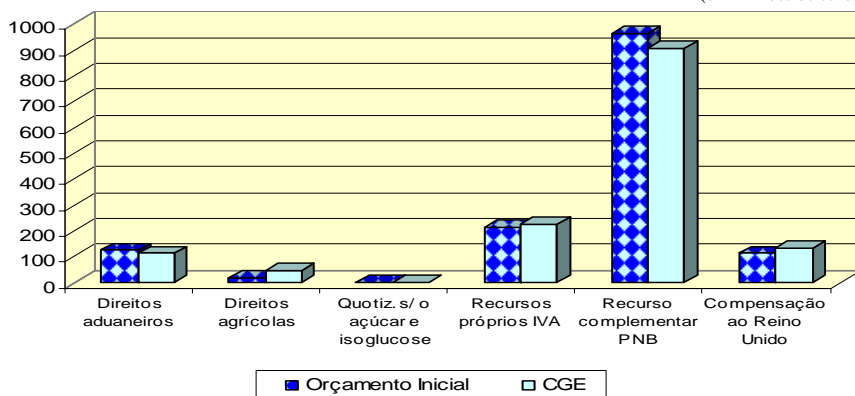
(b) Lei n.º 107-B/2003 (OE/2004), Diário da República n.º 301, I Série A, 2.º Suplemento, de 31 de Dezembro.

(c) CGE de 2004 – Vol. II – Tomo IV.

O gráfico que se segue permite visualizar as diferenças entre o orçamento inicial e os valores registados na CGE:

**Gráfico XI.1 – Transferências de Portugal para a União Europeia em 2004**

(em milhões de euros)



Fonte: Lei n.º 107-B/2003 (OE/2004), Diário da República n.º 301, I Série A, 2.º Suplemento, de 31 de Dezembro.

CGE de 2004 – Vol. II – Tomo IV.

Comparando os montantes das dotações iniciais inscritas no Orçamento do Estado com o valor dos pagamentos, verifica-se que os recursos próprios tradicionais apresentaram uma subida significativa de €17,5 milhões, devido ao aumento dos Direitos Agrícolas; já na contribuição financeira, os pagamentos revelaram-se inferiores em €28,8 milhões, devido ao decréscimo do Recurso Complementar PNB, embora os Recursos Próprios IVA e a Compensação ao Reino Unido tivessem aumentado €11,1 e €20,3 milhões, respectivamente.

As estimativas apresentadas pelo Governo na Proposta de Lei n.º 98/IX (Orçamento do Estado para 2004) não coincidem, mais uma vez, com os montantes das dotações iniciais inscritas no Orçamento



do Estado, verificando-se, assim, que, também neste ano, não foram tidas em conta as recomendações feitas pelo Tribunal de Contas em anteriores Pareceres.

### 11.2.2 – Recursos próprios não tradicionais

O Tribunal verificou, junto da Direcção-Geral do Tesouro (DGT), as despesas relacionadas com a transferência para a União Europeia dos recursos próprios não tradicionais, cujas dotações orçamentais estão inscritas em várias alíneas (Ao, Bo, Co e Do) da rubrica da classificação económica 04.09.01 – “Transferências correntes / Resto do Mundo / União Europeia / Instituições”, no Cap. 70 – “Recursos Próprios Comunitários”, do orçamento do Ministério das Finanças, na Divisão 02 – “Contribuição Financeira”, as quais suportam os encargos normais das contribuições para a União Europeia.

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

As transferências relativas à contribuição de Portugal para a “Reserva Monetária do FEOGA” ocorreram nos meses de Fevereiro e Setembro, 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 referentes ao PNB para o ano de 2004, apresentadas pela Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais (DGAERI).

Os pagamentos efectuados, no ano de 2004, 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)	Outras Reservas (1)	Total
Janeiro	29 559 696,63 39 547 658,23	70 923 231,45 117 773 701,33	11 653 592,25 22 723 630,68	0	112 136 520,33 180 044 990,24
Fevereiro	18 651 297,33	86 503 844,50	10 716 821,46	31 322,77	115 903 286,06
Março	13 297 684,21 110 444,71	62 509 109,49 264 992,42	7 640 696,78 43 541,64	0	83 447 490,48 418 978,77
Abril	8 634 859,87	40 596 783,49	4 961 491,41	0	54 193 134,77
Mai	16 924 478,17	77 490 346,90	8 312 349,58	0	102 727 174,65
Junho	16 924 478,17	77 626 540,04	8 312 349,58	0	102 863 367,79
Julho	16 924 478,17	77 626 540,04	8 312 349,58	0	102 863 367,79
Agosto	16 924 478,17	77 626 540,04	8 312 349,58	0	102 863 367,79
Setembro	16 924 478,17	77 626 540,04	8 312 349,58	2 490 493,38	105 353 861,17
Outubro	10 711 212,50	47 589 222,71	11 164 585,59	0	69 465 020,80
Novembro	10 711 212,51	47 592 541,21	11 164 585,59	0	69 468 339,31
Dezembro	10 711 212,51	47 592 541,21 10 419,58	11 164 585,59	0	69 478 758,89
<b>Total despesa</b>	<b>226 557 669,35</b>	<b>909 352 894,45</b>	<b>132 795 278,89</b>	<b>2 521 816,15</b>	<b>1 271 227 658,84</b>

(1) Valores indicados mensalmente pela Comissão Europeia à DGT.

Não tendo sido possível assegurar atempadamente o pagamento relativo a Dezembro de 2003, 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.º1 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho” – nas condições estabelecidas na Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro.

Por isso, 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 do mês de Dezembro de 2003, tal como já tinha sido relatado no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003.

Mais uma vez, não foi possível à DGT processar, através do SIC, a despesa orçamental relativa à contribuição financeira do mês de Janeiro de 2004, no montante de €180.044.920,24, nos primeiros dias desse mês, pelo que, a mesma foi efectuada por “Antecipação de receitas”, ao abrigo das supracitadas disposições legais. Este atraso implicará, por certo, o pagamento de juros de mora em 2005.

Sobre este aspecto, a DGO, em sede de contraditório, concordou em que os pagamentos das contribuições deveriam ser “(...) efectuadas nas datas previstas nos regulamentos comunitários, por forma a não onerar o Estado com o pagamento de juros de mora (...)”.

A Comissão Europeia solicitou a cada Estado-Membro um pagamento suplementar, em consequência da não participação da Dinamarca em algumas políticas de Justiça e de Assuntos Internos incluídas nas linhas orçamentais B5-810 e B5-812 referentes aos anos de 2000 e 2001.

Assim, foi creditado o montante de €10.419,58, a título de recurso complementar PNB, juntamente com o pagamento da contribuição financeira do mês de Dezembro (€69.468.339,31 + €10.419,58 = €69.478.758,89).

O quadro seguinte pormenoriza a execução orçamental no tocante aos recursos próprios não tradicionais:

**Quadro XI.4 – Recursos próprios não tradicionais - Execução orçamental**

(em euros)

Designação	Dotação inicial (1)	Alterações Orçamentais (2)		Total	Dotação final (3)	Pagamentos (3)	SalDOS
		Reforços	Anulações				
Rec. Próprios IVA	215 527 320,00	46 984 697,00	29 712 542,00	17 272 155,00	232 799 475,00	196 887 528,01	35 911 946,99
Rec.IVA-Dez/03		29 559 697,00		29 559 697,00	29 559 697,00	29 559 696,63	0,37
Rec IVA-juros		110 445,00		110 445,00	110 445,00	110 444,71	0,29
Rec.compl. PNB	965 878 740,00	70 923 232,00	108 868 225,00	(37 944 993,00)	927 933 746,00	838 164 670,58	89 769 075,42
Rec. PNB-Dez/03		70 923 231,00		70 923 231,00	70 923 232,00	70 923 231,45	0,55
Rec. PNB-juros		264 993,00		264 993,00	264 993,00	264 992,42	0,58
Comp. Reino Unido	112 541 440,00	31 950 993,00	11 697 135,00	20 253 858,00	132 795 297,00	121 098 145,00	11 697 152,00
Comp. -Dez/03		11 653 592,00		11 653 592,00	11 653 593,00	11 653 592,25	0,75
Comp. -juros		43 542,00		43 542,00	43 542,00	43 541,64	0,36
Outras Reservas	6 052 500,00	0	0	0	6 052 500,00	2 521 816,15	3 530 683,85
<b>Total</b>	<b>1 300 000 000,00</b>	<b>262 414 422,00</b>	<b>150 277 902,00</b>	<b>112 136 520,00</b>	<b>1 412 136 520,00</b>	<b>1 271 227 658,84</b>	<b>140 908 861,16</b>

Fonte: (1) Lei n.º 107-B/2003 (OE/2004), de 31 de Dezembro.

(2) DGO (mapas trimestrais) e CGE de 2004.

(3) CGE de 2004.





Pela análise do quadro verifica-se que, para assegurar os pagamentos no ano de 2004, houve necessidade de recorrer a várias alterações orçamentais, nomeadamente, reforços de verbas e anulações:

Reforços de verbas, na ordem dos €262.414.422, que se reportam a:

- ◆ Os valores de €46.984.697 – IVA (€29.559.697 + €17.425.000) e €70.923.232 – PNB, a gestão flexível durante o 1.º e 3.º trimestres;
- ◆ Os valores de €29.559.697 – IVA, €70.923.231 – PNB e €11.653.592 – RU através do orçamento rectificativo/reforço – via dotação provisional – ocorridos no 4.º trimestre;
- ◆ Os valores de €110.445 – IVA, €264.993 – PNB e €43.542 – RU, a gestão flexível durante o 4.º trimestre;
- ◆ Os valores de €31.950.993 RU (€20.297.400 + €11.653.593), a gestão flexível do 1.º, 3.º e 4.º trimestres.

As anulações no valor de €150.277.902, reportam-se a:

- ◆ Os valores de €29.712.542 – IVA (€29.559.697 + €152.845), a gestão flexível durante os 1.º e 4.º trimestres;
- ◆ Os valores de €108.868.225 – PNB (€70.923.232 + €17.425.000 + €20.519.993), a gestão flexível dos 1.º, 3.º e 4.º trimestres;
- ◆ O valor de €11.697.135 – RU (€11.653.593 + €43.542), a gestão flexível do 1.º e 4.º trimestres.

No quadro e gráfico seguintes comparam-se os montantes dos “Recursos Próprios não Tradicionais” transferidos para a União Europeia, nos anos de 2003 e 2004.

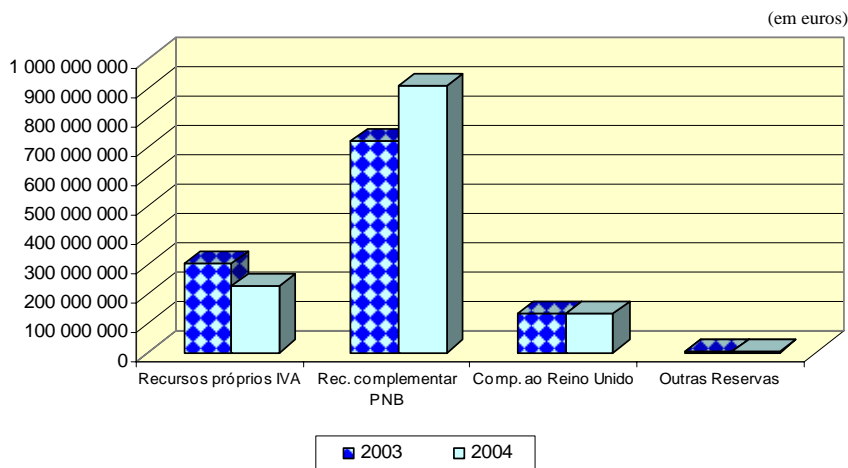
**Quadro XI.5 – Recursos próprios não tradicionais - Evolução**

(em euros)

Designação	2003	2004	Variação	
			Valor	%
Recursos próprios IVA	304 675 453	226 557 669	(78 117 784)	(25,6)
Rec. complementar PNB	719 247 393	909 352 894	190 105 501	26,4
Comp. ao Reino Unido	132 187 401	132 795 278	607 877	0,4
Outras Reservas	2 079 462	2 521 816	443 354	21,3
<b>Total</b>	<b>1 158 189 709</b>	<b>1 271 227 658</b>	<b>113 037 949</b>	<b>9,7</b>

Fonte: CGE 2003 e 2004.

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



Fonte: CGE 2003 e 2004.

Pela análise do quadro e do gráfico, verifica-se que houve um crescimento nas contribuições financeiras para o Orçamento da União Europeia, em matéria de Recursos próprios não tradicionais, no montante de €113.037.949, tendo contribuído para esse aumento o Recurso complementar PNB, o Complemento ao Reino Unido e Outras reservas, sendo de 26,4%, 0,4% e de 21,3% as respectivas variações percentuais.

Os Recursos próprios IVA registaram uma diminuição em cerca de 25,6%.

### 11.2.3 – Recursos próprios tradicionais

Em conformidade com o disposto na Decisão do Conselho n.º 597/2000 (CE, EURATOM), de 29 de Setembro, para o financiamento do orçamento da União Europeia, Portugal, como Estado-Membro, deve, no primeiro dia útil seguinte ao dia 19 de cada mês, transferir para a Conta da Comissão Europeia o montante correspondente a 75% dos direitos aduaneiros e dos direitos niveladores agrícolas, apurados pela Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC), bem como o montante correspondente a 75% da quotização sobre o açúcar e a isoglucose apurada pelo IFADAP/INGA.

Os restantes 25% dos montantes apurados pela DGAIEC e pelo IFADAP/INGA, deverão, nos termos previstos no n.º 3 do artigo 2.º da referida Decisão, ser retidos por cada Estado-Membro a título de despesas de cobrança, [96% para Receita de Estado e 4% para o Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA)].

A informação relativa aos pagamentos, na sua totalidade, respeitantes aos recursos próprios tradicionais constante da Conta do Tesouro / 2004 é a que se discriminou no quadro XI.2. Expõe-se agora, no quadro XI.6 e gráfico XI.3, a parte correspondente aos 75% postos à disposição da União Europeia.



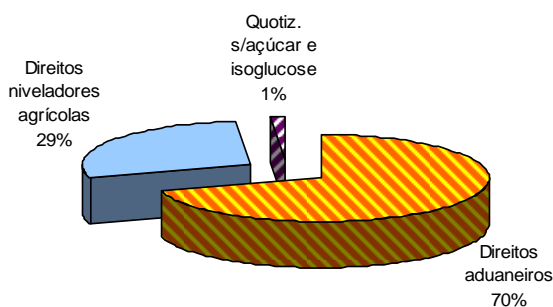
Quadro XI.6 – Recursos próprios tradicionais

(em euros)

Meses	Direitos aduaneiros	Direitos niveladores agrícolas	Quotiz. s/ açúcar e isoglucose	Total
Janeiro	6 625 406,84	1 078 435,10	0	7 703 841,94
Fevereiro	6 606 929,92	4 385 326,10	0	10 992 256,02
Março	7 106 828,57	4 145 235,95	0	11 252 064,52
Abril	6 403 349,79	1 751 882,15	0	8 155 231,94
Maiο	7 763 706,28	2 600 038,82	0	10 363 745,10
Junho	7 448 260,59	5 832 271,01	0	13 280 531,60
Julho	8 145 770,22	2 849 541,37	811 221,36	11 806 532,95
Agosto	6 938 237,76	4 604 373,62	0	11 542 611,38
Setembro	7 310 939,71	2 989 057,41	0	10 299 997,12
Outubro	6 229 440,48	2 084 523,50	0	8 313 963,98
Novembro	7 084 176,72	2 153 859,54	0	9 238 036,26
Dezembro	7 466 713,38	506 927,28	796 426,85	8 770 067,51
<b>Total da despesa</b>	<b>85 129 760,26</b>	<b>34 981 471,85</b>	<b>1 607 648,21</b>	<b>121 718 880,32</b>

Fonte: DGT.

Gráfico XI.3 – Recursos próprios tradicionais



Fonte: DGT.

Pela leitura do quadro e do gráfico, verifica-se que os valores postos à disposição da União Europeia foram no montante total de €121.718.880,32, correspondendo este valor a 75% do montante total cobrado (€162,2 milhões), referido no quadro XI.2.

O quadro seguinte apresenta a execução orçamental no que concerne aos recursos próprios tradicionais:

**Quadro XI.7 – Recursos próprios tradicionais - Execução orçamental**

(em euros)

Designação	Dotação inicial (1)	Reforços (2)	Anulações (2)	Totais	Dotação final (3)	Pagamentos (3)	Saldos
Direitos aduaneiros	125 100 000	27 000 000	24 818 531	2 818 469	127 281 469,00	113 506 347,00	13 775 122,00
Direitos agrícolas	19 100 000	36 125 000	0	36 125 000	55 225 000,00	46 641 962,45	8 583 037,55
Quotização sobre o açúcar e a isoglucose	500 000	1 693 531	0	1 693 531	2 193 531,00	2 143 530,94	50 000,06
<b>Total</b>	<b>144 700 000</b>	<b>64 818 531</b>	<b>24 818 531</b>	<b>40 000 000</b>	<b>184 700 000,00</b>	<b>162 291 840,39</b>	<b>22 408 159,61</b>

Fonte: (1) Lei n.º 107-B/2003 (OE/2004), de 31 de Dezembro.

(2) DGO (mapas trimestrais) e CGE de 2004.

(3) CGE de 2004.

Pela análise do quadro verifica-se que, para assegurar os pagamentos no ano de 2004, houve necessidade de proceder às seguintes alterações orçamentais:

Reforços de verbas, na ordem dos €64.818.531, que se reportam a:

- ◆ O valor de €27.000.000, referente a direitos aduaneiros, a crédito especial aberto durante o 4.º trimestre;
- ◆ O valor de €36.125.000, referente a direitos agrícolas (€10.000.000 + €13.125.000 + €13.000.000), a gestão flexível do 2.º e 3.º trimestres e crédito especial aberto no 4.º trimestre;
- ◆ O valor de €1.693.531, referente a quotização sobre o açúcar e a isoglucose (€635.000 + €1.058.531), a gestão flexível efectuada no 2.º e 4.º trimestres.

As anulações, no montante de €24.818.531, de direitos aduaneiros (€10.635.000 + €13.125.000 + €1.058.531), ocorreram por gestão flexível durante o 2.º, 3.º e 4.º trimestres.

## 11.3 – Fluxos financeiros da UE para Portugal

### 11.3.1 – Enquadramento

A análise global dos fluxos financeiros da UE para Portugal incidiu sobre as transferências e a aplicação dos Fundos estruturais do QCA III [aprovado pela Decisão da Comissão C (2000) 762, de 30 de Março, com a respectiva alteração decorrente da Decisão C (2004) 4588, de 19 de Novembro], do Fundo de Coesão II e do FEOGA-Garantia, no período de 2000-2004, e a sua relação com o OE/PIDDAC para 2004 e a CGE relativa ao mesmo ano.

Foi ainda realizada uma breve análise ao QCA II e ao Fundo de Coesão I programados para o período de 1994 a 1999 e cujos programas se encontram encerrados do ponto de vista da execução, verificando-se, contudo, que uma parte deles aguardava ainda o recebimento do saldo final.

Em termos gerais, verificou-se que, no que se relaciona com o QCA III, o ano de 2004, tal como se esperava, ficou marcado pela reprogramação intercalar, com a adaptação de alguns PO e a atribuição das reservas de eficiência e de programação. Nesse ano foi atingida, ainda assim, a taxa de 92,6% de realização financeira relativa à despesa comunitária.



Neste domínio, foram analisados os seguintes aspectos:

- ◆ Portugal no contexto da política financeira da UE em 2004;
- ◆ Previsão e recepção dos fluxos financeiros da UE para Portugal no mesmo ano;
- ◆ 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);
- ◆ Reprogramação intercalar do QCA III – Atribuição das reservas de eficiência e de programação;
- ◆ Perspectiva acumulada relativamente à programação e execução do Fundo de Coesão II, por sectores;
- ◆ Execução do FEOGA-Garantia em 2004.

## 11.3.2 – Portugal no contexto da política financeira da UE

No âmbito da PAC e das Acções Estruturais, o orçamento da UE previa, para 2004, uma contribuição comunitária (dotações finais) de €78.943,4 milhões.

Destas dotações, destinadas aos países que integravam a UE, foram utilizados €77.777,7 milhões (98,5%), dos quais €43.579,4 milhões (56,0%) referentes a pagamentos no âmbito da PAC e €34.198,3 milhões (44,0%) respeitantes às Acções Estruturais.

Destes pagamentos, foram encaminhados para Portugal cerca de € 4.299,7 milhões, dos quais €3.471,7 milhões se destinaram às Acções Estruturais e €828,0 milhões à PAC, o que, em termos da UE, representou 10,2%<sup>1</sup> do valor total transferido relativo às Acções Estruturais e 1,9%<sup>2</sup> dos pagamentos totais efectuados no âmbito da PAC.

## 11.3.3 – Transferências de fundos da UE em 2004

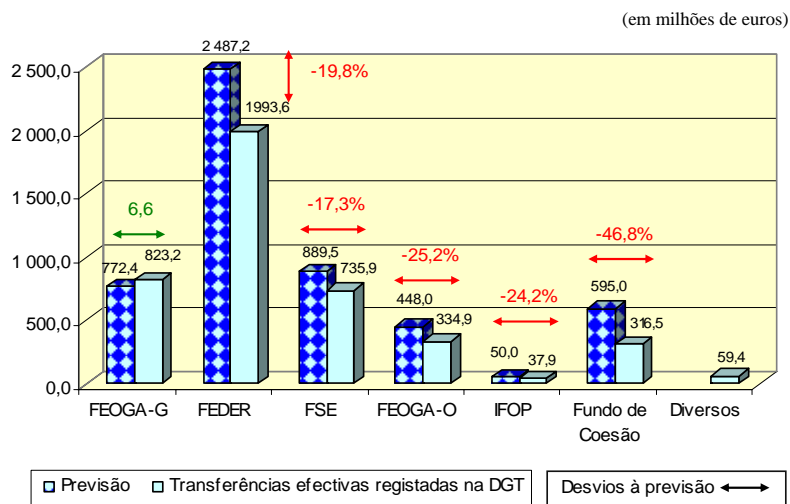
O gráfico seguinte reflecte as transferências previstas e as efectivadas, no âmbito dos fluxos financeiros oriundos da UE, bem como os desvios apurados.

---

<sup>1</sup> 13,1%, em 2003.

<sup>2</sup> 1,8%, em 2003.

**Gráfico XI.4 – Transferências da UE para Portugal – 2004**



Fonte: DGO e DGT.

Pela análise do gráfico e do quadro XI.1, apura-se que as verbas transferidas da UE representam um desvio de 17,9% face às previsões governamentais, verificando-se que, em termos absolutos, ficaram por transferir €940,7 milhões, dos quais cerca de 52,5% (€493,6 milhões) provenientes do FEDER. No entanto, em termos relativos, os maiores desvios foram registadas no Fundo de Coesão, no FEOGA-Orientação e no IFOP (-46,8%, -25,2% e -24,2%, respectivamente). No FEDER, em termos relativos, o desvio foi de 19,8%.

Assim, não obstante as disposições sobre os Fundos estruturais estabelecidas no Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho, particularmente a prevista no n.º 2 do artigo 31.º, que prevê a chamada regra “n+2”, verifica-se que as previsões governamentais continuam a revelar pouca consistência.

As verbas oriundas da UE financiaram uma parte dos investimentos PIDDAC.

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

**Quadro XI.8 – PIDDAC - Financiamento comunitário do PIDDAC - 2004**

(em milhões de euros)

Financiamento comunitário	OE Inicial (*)	Disponível (**)	Execução Financeira (**)		
	Valor (1)	Valor (2)	Valor (3)	(%) 4=3/1	(%) 5=3/2
Cap.50	332,4	329,3	92,5	27,8	28,1
Outras Fontes	2 275,3	2 257,5	1 450,8	63,8	64,3
<b>Total</b>	<b>2 607,7</b>	<b>2 586,8</b>	<b>1 543,3</b>	<b>59,2</b>	<b>59,7</b>

Fonte: (\*) Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro – OE/2004.

(\*\*) DPP.



A execução financeira comunitária do PIDDAC revelou-se em 2004 ainda mais baixa, não ultrapassando os 59,2% face ao OE Inicial, o que representou um decréscimo de 4,8% face ao ano de 2003<sup>1</sup>. Se tivermos em conta a dotação disponível, a taxa de execução situa-se em 59,7%.

A CGE de 2004, no Mapa XV relativo ao PIDDAC, muito embora explicita os programas cujos investimentos são passíveis de co-financiamento comunitário, não indica quais os fundos envolvidos nos investimentos realizados, impossibilitando uma análise por fundo comunitário.

No Cap. IV do presente Parecer, faz-se uma análise mais detalhada do Orçamento dos Investimentos do Plano (PIDDAC), nomeadamente sobre as suas fontes de financiamento.

### 11.3.4 – Fluxos financeiros da UE no período 2000-2004

No período de 2000 a 2004 os fluxos financeiros provenientes da UE, no âmbito do QCA III, do Fundo de Coesão II e do FEOGA-Garantia, são os que constam do quadro seguinte:

**Quadro XI.9 – Transferências da UE relativas ao período de programação 2000-2006**

(em milhões de euros)

Fundos	Transferências da UE						Programação	(%)(1)/(2)
	2000	2001	2002	2003	2004	Total (1)	2000/2006 (2)	
FEDER	865,4	853,1	1 489,9	2 155,3	1 299,6	6 663,3	13 309,2	50,1
FSE	235,9	170,6	909,8	643,9	717,2	2 677,4	4 706,5	56,9
FEOGA-O	148,2	33,3	167,9	267,9	334,9	952,2	2 288,9	41,6
IFOP	15,2	0,0	22,0	36,0	37,9	111,1	225,8	49,2
<b>Sub total 1</b>	<b>1 264,7</b>	<b>1 057,0</b>	<b>2 589,6</b>	<b>3 103,1</b>	<b>2 389,6</b>	<b>10 404,0</b>	<b>20 530,4</b>	<b>50,7</b>
Fundo de Coesão II	3,0	277,5	346,6	210,9	285,4	1 123,4	2 932,5	38,3
<b>Sub total 2</b>	<b>3,0</b>	<b>277,5</b>	<b>346,6</b>	<b>210,9</b>	<b>285,4</b>	<b>1 123,4</b>	<b>2 932,5</b>	<b>38,3</b>
FEOGA-Garantia	793,0	873,0	753,6	849,5	823,2	4 092,3	0	0
<b>Sub total 3</b>	<b>793,0</b>	<b>873,0</b>	<b>753,6</b>	<b>849,5</b>	<b>823,2</b>	<b>4 092,3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Total (1+2+3)</b>	<b>2 060,7</b>	<b>2 207,5</b>	<b>3 689,8</b>	<b>4 163,5</b>	<b>3 498,2</b>	<b>15 619,7</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Nota: Os valores da programação 2000-2006 não incluem os relativos às Iniciativas Comunitárias.

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

As transferências da UE, no período 2000-2004, atingiram €15.619,7 milhões, relativamente ao período de programação 2000-2006. A maior fatia coube ao FEDER (€6.663,3 milhões – 42,7%). Merecem ainda referência as transferências ocorridas no âmbito do FEOGA-Garantia (€4.092,3 milhões – 26,2%).

Destaca-se ainda que, em 2004, continuou a verificar-se entradas de fluxos financeiros relativos ao período de programação anterior (1994-1999), quer em termos do QCA II quer do Fundo de Coesão I. Neste âmbito, foram recebidos € 743,8 milhões, dos quais 93,3% respeitam ao FEDER II (€694,0 milhões). Estas entradas de fluxos estão relacionadas com o pagamento dos saldos finais (últimos 5%) dos vários PO do QCA II e de alguns projectos respeitantes ao Fundo de Coesão I. Com efeito,

<sup>1</sup> Recorda-se que, em 2003, a execução financeira comunitária do PIDDAC foi de 64%, face ao OE Inicial o que já representou um decréscimo de 6,8% face ao ano de 2002.

importa referir que, à data de 31 Dezembro de 2004, embora o QCA II se não possa considerar encerrado, a execução financeira, na perspectiva da realização da despesa e respectivos pagamentos aos beneficiários, já se encontra terminada.

### 11.3.5 – QCA III

#### 11.3.5.1 – Quadro financeiro previsional

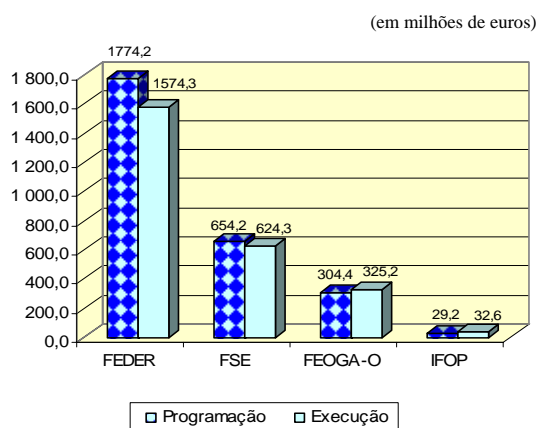
Nos termos da Decisão C (2000) 762, de 30 de Março, que aprovou o QCA III, para o período de 2000-2006 estava previsto um investimento total de €39.412,2 milhões (não incluindo a reserva de eficiência e a reserva de programação), o qual contemplava uma despesa pública total de €30.633,4 milhões, assegurada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

No entanto, na sequência da reprogramação intercalar do QCA III, esta Decisão Inicial foi alterada pela Decisão C (2004) 4588, de 19 de Novembro, que fixou o investimento total em €40.120,9 milhões, a despesa pública total em €32.551,2 milhões, assegurada pelas contribuições comunitária e nacional de €20.530,4 e de €12.020,9 milhões, respectivamente, e ainda uma contribuição de €7.569,6 milhões oriunda da componente privada.

#### 11.3.5.2 – Realização em 2004

No âmbito do QCA III, para o ano de 2004<sup>1</sup>, previa-se a realização de um investimento total de €5.323,6 milhões, cuja despesa pública inerente ascendia a €4.352,7 milhões, nos quais €2.762,0 milhões traduziam a contribuição comunitária. Contrariamente ao registado no ano de 2003<sup>2</sup>, a taxa de realização global do QCA III ficou, em 2004, nos 92,6%. O gráfico e o quadro seguintes espelham, ao nível dos vários Fundos estruturais, a repartição da despesa pública comunitária em termos de programação e de execução.

**Gráfico XI.5 – Programação e Execução dos Fundos do QCA III em 2004**



Fundos	Taxa de Realização (%)	
	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária
FEDER	96,2	88,7
FSE	96,3	95,4
FEOGA-O	107,8	106,8
IFOP	114,9	111,6
<b>Total</b>	<b>97,5</b>	<b>92,6</b>

Fonte: DGDR – Relatório Anual 2004 – QCA III.

<sup>1</sup> Cfr. Relatório Anual elaborado pela Comissão de Gestão do QCA III, de Julho de 2005.

<sup>2</sup> Em que a taxa de realização global do QCA se situou nos 104,6%.





Na execução dos fundos que constituem o QCA III apuraram-se taxas de realização globais da despesa comunitária superiores a 100%, ao nível do IFOP (111,6%) e FEOGA-O (106,8%), havendo inclusivamente sido compensado, em termos da despesa relativa, os níveis de execução inferiores a 100% obtidos nos anos anteriores. No que se refere ao FSE e ao FEDER, as taxas conseguidas foram de 95,4% e 88,7%, portanto inferiores às registadas no ano de 2003 em que a execução foi, em ambos, superior aos 100%<sup>1</sup>. Não se pode, no entanto, deixar de considerar dinâmico o ritmo do ano de 2004, face às vicissitudes relativas, nomeadamente, a todo o processo de reprogramação do QCA que veio a terminar com a atribuição das reservas de eficiência e de programação (cfr. ponto 11.3.6).

### 11.3.5.3 – Realização financeira acumulada

Em termos gerais, no âmbito da realização financeira do QCA III, poder-se-á dizer que:

- ◆ O ano de 2000 foi marcado por uma baixa taxa de realização comunitária, de cerca de 9,4%<sup>2</sup>, motivada pelo arranque tardio do QCA III, devido à necessidade de preparação de normativos e dispositivos de funcionamento;
- ◆ Nos anos de 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>3</sup> e 26,6%<sup>4</sup>, respectivamente;
- ◆ No ano de 2003, atingiu-se a taxa de 42,3%<sup>5</sup>, ficando, assim, evidente a sua aceleração em termos financeiros;
- ◆ No final de Dezembro de 2004, a realização financeira do QCA III, em termos comunitários, situou-se nos 51,8%, registando-se, assim, uma evolução de cerca de 9,5%, face ao ano anterior. De entre os fundos com melhor realização destacaram-se o FSE e o FEDER, com taxas de 57,4% e 51,6%, respectivamente. Os restantes fundos apresentaram realizações inferiores, de 47,1% para o IFOP e de 42,4% para o FEOGA-Orientação, conforme se evidencia no quadro que se segue:

<sup>1</sup> 107,9% e 101,9%, respectivamente.

<sup>2</sup> Vide Parecer sobre a CGE/2000.

<sup>3</sup> Vide Parecer sobre a CGE/2001.

<sup>4</sup> Vide Parecer sobre a CGE/2002.

<sup>5</sup> Vide Parecer sobre a CGE/2003.

**Quadro XI.10 – Programação e execução acumulada dos fundos do QCA III no período 2000-2006**

(em milhões de euros)

Fundos	Programação 2000/2006		Execução 2000/2004		Taxa de Realização (%)	
	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária
FEDER	21 777,2	13 309,2	11 549,7	6 863,7	53,0	51,6
FSE	7 264,6	4 706,5	4 214,7	2 700,1	58,0	57,4
FEOGA-O	3 228,5	2 288,9	1 372,3	971,3	42,5	42,4
IFOP	293,8	225,8	135,2	106,3	46,0	47,1
<b>Total</b>	<b>32 564,1</b>	<b>20 530,4</b>	<b>17 271,9</b>	<b>10 641,4</b>	<b>53,0</b>	<b>51,8</b>

Fonte: DGDR – Ponto de Situação a 31/12/2004 – Relatório QCA III 2004.

Em termos absolutos, a despesa comunitária executada ascendeu, em 31 de Dezembro de 2004, aos €10.641,4 milhões e teve associada uma despesa pública total de €17.271,9 milhões.

Nos gráficos seguintes pode visualizar-se, em termos acumulados, a situação financeira dos vários PO que constituem o QCA III.

**Gráfico XI.6 – Realização Comunitária por PO – 2000/2006**

(em milhões de euros)

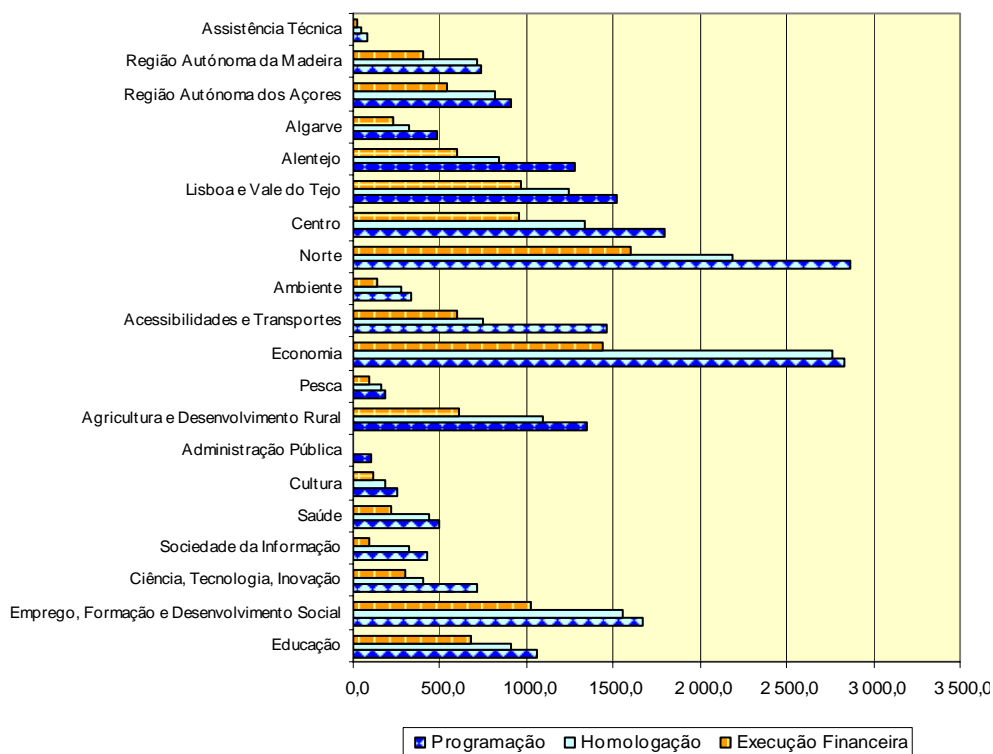
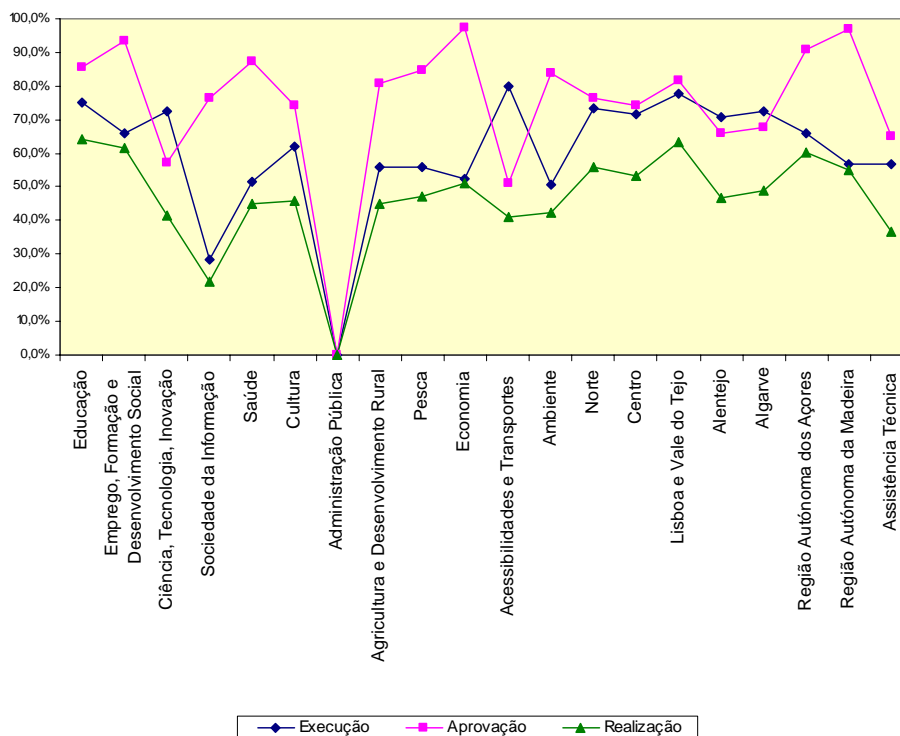




Gráfico XI.7 – Taxas de aprovação, execução e realização por PO – 2000/2006



As melhores taxas de aprovação verificaram-se nos PO da Economia, da Região Autónoma da Madeira e do Emprego, Formação e Desenvolvimento Social que já tinham realizado aprovações de 97,6%, 96,7%, 93,5%, respectivamente, da totalidade dos montantes programados para o período de 2000-2006. Com níveis de “performance” acima do registado em termos médios no QCA III (79,8%) evidenciam-se, também os PO da Região Autónoma dos Açores (90,9%), da Saúde (87,4%), da Educação, da Pesca (84,7%), do Ambiente (84,0%) e o de Lisboa e Vale do Tejo (81,8%). Ao invés, as menores taxas de aprovação verificaram-se no PO das Acessibilidades e Transportes (51,25%) e no da Ciência, Tecnologia, Inovação (57,2%).

Do ponto de vista da execução financeira, continuaram a destacar-se, com as maiores taxas de execução, os PO Acessibilidades e Transportes (79,8%), Regional de Lisboa e Vale do Tejo (77,7%) e da Educação (75,1%). Com taxas de execução também assinaláveis, face à taxa global do QCA III de 65,0%, encontravam-se ainda os PO Regionais do Norte (73,2%) e do Algarve (72,7%), bem como o PO da Ciência, Tecnologia, Inovação (72,4%) e ainda os PO Regionais do Centro (71,4%) e do Alentejo (70,9%). Por sua vez e inversamente, destacavam-se, com as menores taxas de execução, os PO Sociedade da Informação (28,31%), do Ambiente (50,5%), da Saúde (51,4) e da Economia. Este último, apesar de voltar a apresentar a melhor performance em termos das aprovações, continuou a registar uma das mais baixas taxas de execução (52,3%).

Em termos de taxas de realização, verificou-se que a melhor foi conseguida no PO Educação (64,3%), seguindo-se as dos PO da Região de Lisboa e Vale do Tejo (63,5%) e do Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (61,8%). Com taxas de realização superiores à taxa global alcançada em 2004 (51,8%), evidenciavam-se também os PO das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, com níveis de 60,1% e 54,9%, respectivamente, assim como os PO Regionais do Norte (55,9%) e do

Centro (53,1%). Em sentido inverso, merecem especial atenção, em termos da execução face à programação estabelecida neste QCA, os PO Sociedade da Informação (21,7%) e Assistência Técnica (36,9%). Os PO das Acessibilidades e Transportes (40,9%), do Ambiente (42,4%), da Saúde (44,9%), da Cultura (46%), da Agricultura e Desenvolvimento Rural (45,0%) e os PO Regionais do Alentejo (46,8%) e do Algarve (49,1%) registavam também taxas inferiores à da média<sup>1</sup>.

Tendo em conta a informação disponibilizada pela Comissão de Gestão do QCA III, sobre a execução da despesa validada e sobre a realização comunitária, no período 2000/2004, por fundo e por PO, aferiu-se que:

- ◆ Em termos gerais, de entre os quatro Fundos que constituem o QCA III, o FSE foi aquele que evidenciou melhor taxa de realização (57,4%), logo seguido pelo FEDER (51,6%). Ao contrário, o FEOGA-Orientação foi o que registou a taxa mais baixa (42,4%), seguido pelo IFOP (47,1%);
- ◆ No FEDER, as taxas de realização mais significativas foram as verificadas no PO da Educação (76,8), no PO da Região Autónoma dos Açores (63,1%) e no PO Regional de Lisboa e Vale do Tejo (58,6%). Ao invés, registaram-se as menores taxas de realização nos PO Sociedade da Informação (19,9%) e Assistência Técnica (30,6%);
- ◆ O FSE apresentou, entre os Programas com melhores taxas de realização, o PO Lisboa e Vale do Tejo (75,2%) e o da Região Autónoma da Madeira (73,0%). Inversamente, os resultados menos favoráveis foram obtidos nos PO da Economia (28,6%) e da Sociedade da Informação (32,2%);
- ◆ No FEOGA – Orientação, as taxas de realização foram, na generalidade, baixas em todos os PO, verificando-se que, acima da taxa média global conseguida neste fundo (42,4%), se evidenciavam apenas os PO Agricultura e Desenvolvimento Rural (44,6%), Regional de Lisboa e Vale do Tejo (60,3%) e da Região Autónoma dos Açores (44,7%);
- ◆ Em termos do IFOP, apurou-se que, com exceção dos PO Regionais do Alentejo (66,7%), do Norte (62,5%), do Centro (60,0%) e do Algarve (50,0%), todos os outros revelavam taxas inferiores à média global (47,1%), em especial o PO da Região Autónoma dos Açores (42,2%).

Pela comparação das taxas de realização conseguidas, em termos da despesa validada e da certificada, observou-se que estas últimas foram, naturalmente, inferiores, facto que resultou, nomeadamente, das regras estabelecidas no tocante à apresentação dos pedidos de pagamento à CE, cuja data limite se deve reportar, tanto quanto possível, ao mês de Outubro de cada ano<sup>2</sup>.

Tendo em linha de conta os montantes da despesa certificada, observou-se que, de entre os quatro fundos, o FSE e o FEDER foram aqueles que registaram taxas superiores, de 50,8% e 50,0%, respectivamente, seguindo-se, com taxas inferiores, o IFOP (46,4%) e o FEOGA-O (41,7%).

No tocante à certificação da despesa, continua a merecer especial atenção a análise do FSE, visto que, de entre os quatro Fundos estruturais, foi aquele que certificou uma percentagem menor da despesa validada (cerca de 6,5 pontos percentuais), o que levanta algumas questões relativamente à forma de

---

<sup>1</sup> O PO da Administração Pública foi criado em 2004, no quadro de reprogramação do QCA (cfr. Relatório Anual de 2004 do QCA III, anexo 3).

<sup>2</sup> Cfr. o disposto na alínea f) do n.º 3 do artigo 32.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho.



processamento da certificação da despesa e permite questionar a optimização da entrada do fluxo financeiro FSE em Portugal.

#### 11.3.5.4 – Pedidos de pagamento em 31/12/2004 – aplicação da “regra n+2”

Segundo a “regra n+2”, imposta pelo n.º 2 do artigo 31.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho, cada PO teria de executar, até final de 2004 e relativamente a cada fundo, no mínimo, o total programado para o período 2000-2002, sob pena de se perderem as verbas não executadas.

A análise da informação relativa à aferição do cumprimento desta regra permitiu retirar as seguintes conclusões:

- ◆ Todos os PO ultrapassaram a meta relativa à “regra n+2”, com excepção do PO Assistência Técnica (em termos do FEDER – €2,4 milhões) e do PO Regional Lisboa e Vale do Tejo (relativamente ao FEOGA-Orientação – €6,3 milhões);
- ◆ No caso particular do PO Regional de Lisboa e Vale do Tejo foi apresentada junto da DG AGRI uma carta a solicitar a não entrada em linha de conta na meta de 2004 do valor de €7,5 milhões, devido à existência de um erro imputável à CE nesse montante, facto que, a ser atendido, implicará que a meta seja atingida. No final de 2004, ainda não tinha sido proferida a respectiva decisão;
- ◆ Ao nível do PO Assistência Técnica e relativamente ao FEDER, a taxa de absorção ficou pelos 84,1%, o que se traduziu num incumprimento de €2,4 milhões;
- ◆ No caso do FSE e IFOP, a “regra n+2” foi cumprida em todos os PO.

Em termos médios, a taxa de absorção mais elevada foi conseguida no FSE (130,9%), seguindo-se o FEDER (122,8%), o IFOP (113,9%) e, por último, o FEOGA-Orientação (107,4%).

#### 11.3.6 – Reservas de eficiência e de Programação

No âmbito do QCA III encontrava-se prevista a “reserva de eficiência”<sup>1</sup>. Este mecanismo financeiro consistiu na cativação de 4% dos Fundos estruturais previstos para o período de programação 2000-2006, os quais seriam atribuídos a meio do período deste Quadro, o mais tardar até 31 de Março de 2004, pela Comissão Europeia em estreita concertação com o Estado-Membro, com base em propostas por este apresentadas e em função das eficiências demonstradas por cada PO.

Em simultâneo, Portugal previu ainda uma “reserva de programação” no montante de 2,6% dos Fundos estruturais previstos no QCA III. Esta reserva tinha como objectivo a flexibilização do QCA III e, em consequência, o aumento da capacidade de adaptação e de resposta às incertezas decorrentes da dimensão do período de programação, 2000-2006, às consequências do processo de globalização da economia e da sociedade e à possibilidade de ocorrerem situações imprevistas que levassem à reestruturação dos actuais PO, através da criação e/ou extinção de medidas ou, até mesmo, à criação

<sup>1</sup> Conforme disposto no n.º 5 do artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho.

de novos<sup>1</sup>. A atribuição desta reserva seria sempre efectuada em simultâneo e de forma coerente com a atribuição da “reserva de eficiência”.

Assim, do total dos Fundos estruturais afectos ao QCA III encontravam-se cativos, no âmbito das reservas de eficiência e de programação, os montantes de €855,0 e €501,5 milhões, respectivamente. Este reforço dos Fundos estruturais ficou, contudo, dependente dos resultados das avaliações intercalares efectuadas aos vários PO.

### **11.3.6.1 – Articulação com a Avaliação Intercalar**

Cada Estado-Membro, em concertação com a Comissão, devia avaliar, até 31/12/2003<sup>2</sup>, relativamente a cada objectivo, a eficiência de cada um dos PO do QCA III, com base em indicadores de acompanhamento que reflectissem a eficácia, a gestão e a execução financeira, de forma a aferir os resultados intercalares tendo em conta os objectivos específicos iniciais. Estes indicadores foram definidos por cada Estado-Membro em diálogo com a CE. Nesta sequência, a proposta de Portugal deveria prever a repartição do valor cativo pelos vários PO, competindo à Comissão, até 31/04/2004, atribuir o correspondente montante de reserva a cada um dos PO considerados eficientes, o que de facto veio a acontecer, conforme se refere no ponto seguinte.

### **11.3.6.2 – Atribuição da Reserva de Eficiência**

O processo de atribuição da reserva de eficiência está regulado no n.º 1 do artigo 44.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho. De acordo com a metodologia aí definida, os critérios inerentes à reserva de eficiência, para todos os PO, foram propostos pela Comissão de Gestão do QCA<sup>3</sup> à CE, tendo sido aceites e consubstanciados através da Decisão C (2003) 2500, de 7 de Julho.

Em sequência, as autoridades portuguesas desencadearam todo o processo de atribuição desta reserva que, em termos gerais, envolveu duas fases, a saber: a primeira, em que se procedeu à selecção dos PO que cumpriam os critérios de eficiência, tendo em conta as situações de PO não eficiente, PO eficiente e PO muito eficiente; e a segunda, em que se determinou o montante da reserva de eficiência a atribuir a cada PO seleccionado na fase anterior. Para a classificação dos PO, foram previamente definidos critérios comuns de gestão, financeiros e de eficácia em que, para cada um destes, existiam vários sub-critérios com diferentes patamares.

A Decisão C (2004) n.º 883, de 23 de Março, aprovou a proposta apresentada por Portugal e contemplou a repartição constante do gráfico seguinte:

---

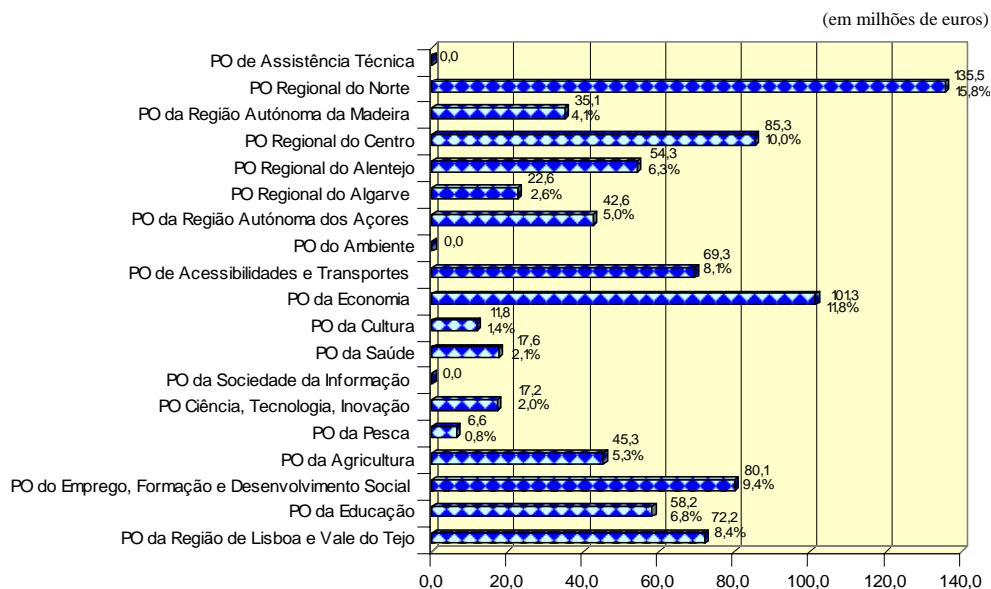
<sup>1</sup> Como veio a acontecer com a criação do novo PO da Administração Pública, no âmbito do Eixo 1 do QCA III.

<sup>2</sup> Através da realização das várias Avaliações Intercalares.

<sup>3</sup> Sobre este aspecto refere-se a iniciativa das autoridades portuguesas apresentada à CE no sentido da redução do número de indicadores de eficácia a utilizar na atribuição da reserva de eficiência, a qual, veio a ser aceite e consubstanciada na Comunicação da Comissão C (2003), de 25 de Abril – Simplificação, clarificação, coordenação e gestão flexível das políticas estruturais 2000-2006.



Gráfico XI.8 – Repartição da reserva de eficiência no QCA III



Fonte: DGDR.

Pela observação do gráfico conclui-se que os programas mais eficientes foram os PO Regionais do Norte, do Centro e de Lisboa e Vale do Tejo, assim como os PO da Economia e do Emprego, Formação e Desenvolvimento Social que, por si só, absorveram cerca de 55,4% do total cativo.

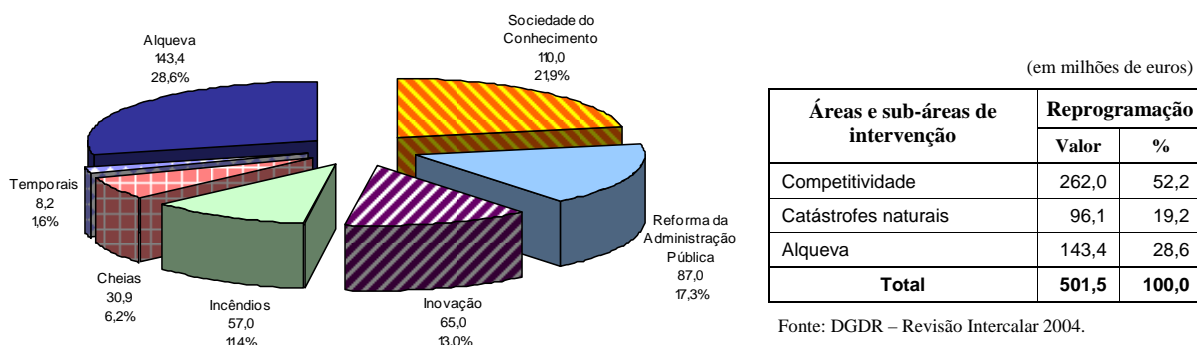
Por outro lado, só os PO do Ambiente, da Sociedade da Informação e da Assistência Técnica não obtiveram quaisquer montantes, revelando-se, assim, os menos eficientes.

### 11.3.6.3 – Proposta de Afecção da Reserva de Programação

Tal como se descreve no ponto 11.3.6, a reserva de programação, no montante de €501,5 milhões, era destinada a aumentar a capacidade de adaptação e de resposta às incertezas decorrentes da dimensão do período temporal, 2000-2006.

Assim, em Dezembro de 2003, o Conselho de Ministros definiu as prioridades que estariam na base da atribuição desta reserva, tendo sido identificadas as áreas da competitividade, das catástrofes naturais e das infra-estruturas primárias e secundárias de rega do empreendimento de fins múltiplos do Alqueva, ficando subjacente a seguinte afectação:

**Gráfico XI.9 – Repartição da reserva de programação no QCA III**



Fonte: DGDR – Revisão Intercalar 2004.

Tendo em conta as prioridades governamentais, a aposta na competitividade teve por objectivo a promoção da sociedade do conhecimento, a inovação e o apoio à reforma da administração pública e envolveu cerca de €262 milhões (52,2%) do total da reserva de programação. Para o efeito foi criado um novo PO da Administração Pública e reforçados os POSI e o POCTI<sup>1</sup>.

No que se refere às catástrofes naturais, foram afectados €96,1 milhões (19,2%) ao reforço dos PO Regionais, das Regiões Autónomas e do AGRO, com vista a poderem suportar as despesas relacionadas com a devastação do país por via dos incêndios ocorridos no Verão de 2003 e com as intempéries ocorridas no Continente e nas Regiões Autónomas.

Com a finalidade de criar condições para a concretização do plano de rega do empreendimento de fins múltiplos do Alqueva, foi decidido afectar ao PO Regional do Alentejo €143,36 milhões (28,6%).

### 11.3.7 – QCA II

Relativamente ao QCA II, em 31 de Dezembro de 2004, encontravam-se ainda por satisfazer pela CE pagamentos de saldos finais na ordem dos €132,8 milhões, dos quais €19,9 milhões eram relativos ao FEDER, €3,8 milhões ao FSE, €90,2 milhões ao FEOGA-O e €18,9 milhões ao IFOP.

Tendo em conta o entendimento de que o efectivo encerramento dos PO/IC terá de ter subjacente o reembolso por parte da CE do pedido de pagamento de saldo final, o conjunto de PO/IC efectivamente encerrados eram cerca de 21<sup>2</sup>, ficando apenas por encerrar um número restrito.

De acordo com informação prestada pela DGDR, em Março de 2005 o ponto de situação relativamente à execução financeira dos PO/IC, não registou, a 31 de Dezembro de 2004, qualquer evolução face ao período homólogo do ano de 2003.

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

<sup>1</sup> Actualmente designados por POSC e POCI 2010.

<sup>2</sup> PO do Centro; PO de Lisboa e Vale do Tejo; PO do Alentejo; PO do Algarve; PO do Ambiente; PO das Infra-estruturas de Apoio ao Desenvolvimento; PO do Conhecimento e da Inovação; PO PRINEST; PO da Assistência Técnica; IC ADAPT; IC EMPLOI; IC RECHAR II; IC INTERREG II – Redes de Energia; IC INTERREG II – Sudeste; IC KONVER; IC LEADER II; IC PME; IC RECHAR; IC RESIDER II; IC RETEX; IC URBAN.





Quadro XI.11 – Realização do QCA II

(em milhões de euros)

Fundos	Programação 1994/1999		Execução 1994/2002		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 31/12/2004.

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 (69,36%) e, no restante, por verbas nacionais (€6.887,6 milhões). A taxa de co-financiamento global foi de 69,4%.

### 11.3.8 – Fundo de Coesão

O Fundo de Coesão foi instituído pelo Regulamento (CE) n.º 1164/1994, do Conselho, de 16 de Maio, tendo sido posteriormente revisto pelos Regulamentos (CE) n.º 1264/1999 e 1265/1999, 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.

O Fundo de Coesão I encontra-se praticamente finalizado, com taxas de execução muito próximas de 100%, quer no sector dos Transportes quer no do Ambiente quer ainda na Assistência Técnica, e concretizou o equilíbrio adequado dos investimentos entre os sectores do ambiente (cerca de 51,4%) e dos transportes (cerca de 48,6%), conforme está estabelecido no artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1164/1994, do Conselho, de 16 de Maio.

Os projectos do Fundo de Coesão I do sector dos Transportes abarcaram as áreas das rodovias, da ponte Vasco da Gama, das ferrovias, dos aeroportos e dos portos, tendo a taxa de co-financiamento global rondado os 60,7%. Os projectos do sector do Ambiente foram dirigidos para as áreas de saneamento de águas residuais, o tratamento de resíduos sólidos urbanos e o abastecimento de água, tendo-se obtido neste sector a taxa de co-financiamento global de cerca de 77,7%.

### 11.3.8.1 – Fundo de Coesão II

O período de aplicação, 2000-2006, deste fundo, foi precedido de uma redefinição da estratégia nacional da sua aplicação que passou a ser integrada com os Programas Operacionais das Acessibilidades e Transportes e do Ambiente do QCA III. Além desta integração passou também a ser relevante a articulação entre a intervenção do Fundo nas três vertentes do Saneamento Básico e as intervenções dos Programas Operacionais Regionais nestas áreas. Assim, 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.

No âmbito do Fundo de Coesão II, até ao final do ano de 2004, a despesa comunitária executada atingiu €1.019,9 milhões, correspondendo a cerca de 34,8% da despesa total prevista.

A programação e a execução do Fundo de Coesão II foram as seguintes:

**Quadro XI.12 – Realização do Fundo de Coesão II - 2000/2004**

(em milhões de euros)

Sector	Programação Total	Programação 2000/2004	Execução 2000/2004	Taxa de Realização (%)	
				Total	2000/2004
Transportes	1 601,5	1 101,3	637,3	39,8	57,9
Ambiente	1 327,8	839,0	381,6	28,7	45,5
Assistência Técnica	3,2	1,7	1,0	31,3	58,8
<b>Despesa Comunitária</b>	<b>2 932,5</b>	<b>1 942,0</b>	<b>1 019,9</b>	<b>34,8</b>	<b>52,5</b>
<b>Despesa Global</b>	<b>4 063,8</b>	<b>2 678,7</b>	<b>1 377,6</b>	<b>33,9</b>	<b>51,4</b>

Fonte: DGDR – Ponto de situação do Fundo de Coesão, em 31/12/2004.

Assim, tendo em conta o plano financeiro das decisões, verifica-se que:

- ◆ No período de 2000/2004, os projectos aprovados executaram uma despesa total de €1.377,6 milhões, com uma comparticipação comunitária de € 1.019,9 milhões (74,0%), o que corresponde a uma taxa de realização comunitária de 52,5%;
- ◆ Em termos de peso relativo, o sector dos Transportes continua a ser o mais representativo (62,5% da despesa comunitária executada), representando o Ambiente apenas 37,4%;
- ◆ A taxa de realização comunitária obtida no sector dos Transportes (57,9%) é superior em cerca de 12,4 pontos percentuais à verificada no Ambiente (45,5%).

A execução comunitária do Fundo de Coesão II, em 2004, de cerca de €273,0 milhões<sup>1</sup>, representou 26,8% na execução acumulada.

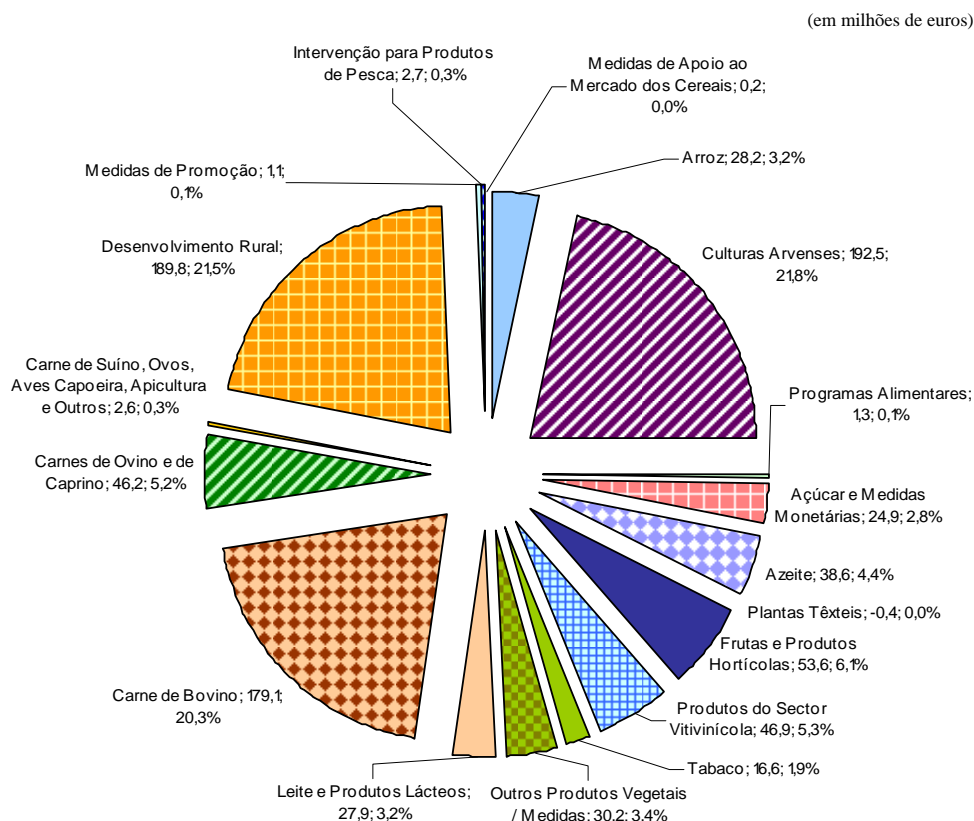
<sup>1</sup> Em que €170,8 foram no sector dos Transportes, €101,9 milhões no do Ambiente e apenas €0,4 milhões na Assistência Técnica.



### 11.3.9 – FEOGA-Garantia

O FEOGA-Garantia contempla um conjunto de ajudas no âmbito da PAC, cuja repartição, em 2004, se apresenta no gráfico seguinte:

Gráfico XI.10 – Ajudas no âmbito do FEOGA-Garantia - 2004



Fonte: IFADAP / INGA.

De acordo com a informação financeira disponibilizada pelo INGA, em 2004, os pagamentos efectuados no âmbito do FEOGA-Garantia atingiram €882,0 milhões. A distribuição das ajudas pelos diferentes tipos de despesas põe em relevo as concedidas às culturas arvenses (21,8%), ao desenvolvimento rural (21,5%) e à carne de bovino (20,3%) que, em conjunto, continuaram a constituir, também neste ano, mais de metade do montante total pago.

Quanto aos pagamentos efectuados, em 2004, no âmbito do FEOGA-Garantia, o IFADAP/INGA veio, em sede de contraditório, referir que “(...) o valor dos pagamentos efectuados com fundos do FEOGA (G) em 2004 foi de 883,9 M€ e não de 882 M€”.

Salienta-se, no entanto, que a informação remetida com a resposta não vinha discriminada por tipo de despesa, o que impediu a reformulação da análise realizada, a qual foi efectuada tendo por base os dados detalhados por tipo de despesa, disponibilizados em Abril de 2005, em que o total dos pagamentos realizados era de €882.011.259,65.

## **11.4 – Sistemas de Gestão do Programa Operacional Ciência, Tecnologia, Inovação**

### **11.4.1 – Enquadramento e Objectivos**

A auditoria foi orientada para a análise dos “Sistemas de Gestão do Programa Operacional Ciência, Tecnologia, Inovação (POCTI)”, no âmbito da qual se procedeu à análise dos sub-sistemas de gestão financeira e operacional, ao exame e à avaliação dos sistemas de gestão e controlo, à identificação dos fluxos financeiros e documentais e à verificação do cumprimento das recomendações resultantes do plano de acção formalizado com a Comissão Europeia (CE)<sup>1</sup>.

O horizonte temporal da acção abrangeu o período compreendido entre 1 de Janeiro de 2000 e 31 de Dezembro de 2004, com excepção da verificação do cumprimento do plano de acção acima referido, que se reporta a 15 de Julho de 2005.

A acção envolveu o Gestor do POCTI, como Autoridade de Gestão, a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), a Agência de Inovação – Inovação Empresarial e Transferência de Tecnologia, SA, e a “Ciência Viva” – Agência Nacional de Cultura Científica e Tecnológica, enquanto organismos intermédios, a Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional, na qualidade de Autoridade de Pagamento, e ainda duas entidades proponentes e executoras dos projectos: o Instituto Hidrográfico e o Instituto Nacional de Investigação Agrária e das Pescas.

### **11.4.2 – Caracterização do POCTI**

Integrado no Eixo 1 do QCA III – “Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social”, o POCTI foi aprovado pela Decisão da Comissão C (2000) 1785, de 28 de Julho.

O POCTI foi objecto de uma reprogramação intercalar, aprovada pela Decisão C (2004) 5706, de 24 de Dezembro, passando a designar-se “Programa Operacional Ciência e Inovação 2010” (POCI 2010). Esta reprogramação introduziu alterações na redefinição dos objectivos relativos às medidas da Ciência, Desenvolvimento Tecnológico, Inovação e do Ensino Superior, dando origem à criação de três novos Eixos prioritários (IV – Ciência e Ensino Superior, V – Ciência e Inovação para o Desenvolvimento Tecnológico e VI – Ciência e Inovação para as Políticas Públicas) e a que a Assistência Técnica passasse a ser considerada como Eixo (VII).

O POCTI, enquanto programa de reforço horizontal, estruturava-se em três eixos estratégicos, e seis medidas, caracterizados pela existência de uma forte componente orientada para a valorização dos recursos humanos (Eixo 1), para o estímulo à I&D (Eixo 2) e para a difusão da cultura científica (Eixo 3), onde se integrava a componente regionalmente desconcentrada.

---

<sup>1</sup> As acções de controlo de 2.º nível efectuadas pela DGDR, bem como a acção realizada pela Comissão Europeia (DG REGIO), constataram a existência de um conjunto de anomalias sistémicas, que estiveram na origem da implementação de um plano de acção, iniciado no ano de 2003 e, posteriormente, formalizado com a CE, em 14 de Maio de 2004, visando a correcção e regularização dos procedimentos em curso no POCTI.



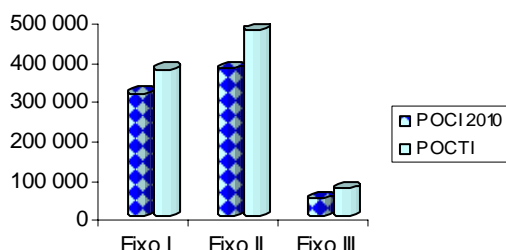
### 11.4.3 – Programação, Aprovação e Execução Financeira

Para a prossecução dos objectivos do POCTI contribuía fundos nacionais, comunitários (FEDER e FSE) e privados o que perfazia um investimento total de €956,7 milhões. Nos termos da programação financeira, a despesa pública prevista era de €931,3 milhões, correspondendo €467,1 milhões (50,2%) à contrapartida nacional e €464,1 milhões (49,8%) à comparticipação comunitária (FEDER – 59,1% e FSE – 40,9). O financiamento privado foi de 2,7%.

Com a reprogramação intercalar, verificou-se um aumento global do financiamento, originado na atribuição das reservas de eficiência (€17,2 milhões) e de programação (€65,0 milhões) e ainda na afectação de verbas do PRODEP (€166,6 milhões). Pela análise comparativa da programação financeira do POCTI com a do POCI 2010, verifica-se um aumento de 33,9% do total da despesa pública, apesar de se verificar a diminuição do financiamento dos Eixos I, II e III, em 16,0%, 20,7% e 37,6%, respectivamente.

Até 31 de Dezembro de 2004, foram aprovados, no âmbito do POCTI, 14.354 projectos, com um montante de despesa pública no valor de €803,2 milhões, dos quais €209,8 milhões se referem ao FEDER e €197,9 milhões ao FSE.

Gráfico XI.11 – Programação Financeira  
POCI 2010 / POCTI



A despesa pública executada ascendeu, aproximadamente, a €544,4 milhões, destacando-se os Eixos prioritários 1 e 2, que representaram 51,2% e 43,4%, respectivamente.

As taxas de execução, face à despesa programada e aprovada, foram de 42,0% e de 67,1%, respectivamente.

No que se refere à “regra n+2”, o volume dos pedidos de pagamento efectuados à CE, por Fundo Estrutural, foi além da meta estabelecida para o ano de 2004, apresentando uma taxa de absorção de 104,1% (FEDER) e 139,3% (FSE).

### 11.4.4 – Plano de Acção formalizado com a Comissão Europeia

Na sequência das recomendações resultantes da acção de controlo comunitário da DG REGIO, foi, no ano de 2003, implementado pela Autoridade de Gestão um conjunto de medidas, com vista à regularização das anomalias detectadas, e, em 14 de Maio de 2004, foi estabelecido e formalizado com a CE um plano de acção constituído por 21 pontos.

Foram cumpridas as recomendações efectuadas no plano de acção, com excepção do ponto Ref. I.5 (Sistemas de Informação), no que se refere ao carregamento da totalidade dos projectos no SIFEC, e do ponto Ref. I.7 – (Sistema de Gestão, Controlo e Recursos Humanos), relativamente ao qual não se verificou a contratação de dois elementos previstos para a equipa segregada de controlo, nos termos no n.º 1 do anexo III da RCM n.º 172/2001, de 26 de Dezembro.

### 11.4.5 – Sistema de Controlo e Sistema de Informação

O sistema de controlo de 1.º nível caracterizou-se, nos primeiros anos de execução do PO, pela existência de atrasos no cumprimento do disposto no artigo 10.º do Regulamento (CE) n.º 438/2001, que regula o controlo das intervenções co-financiadas. As acções tendentes à recuperação desse atraso e ao cumprimento da meta dos 5% do esforço de controlo relativo à despesa elegível iniciaram-se apenas em finais de 2002.

O quadro que se segue reflecte o número e a natureza das acções efectuadas, por Medida, à data de 31 de Dezembro de 2004, e a sua representatividade no esforço de controlo. A distribuição do esforço de controlo por Medida não é equilibrada, destacando-se a Medida 1.1 (FSE), com 12,6%, e a Medida 2.1 (FEDER), com 2,4%. Estas duas Medidas representam 15,0% da totalidade dos controlos desenvolvidos, que corresponderam a 17,1%. Numa análise por Fundo Estrutural, o FSE alcançou cerca de 12,8% de esforço de controlo relativo à despesa certificada, enquanto que o FEDER se ficou pelos 4,3%.

**Quadro XI.13 – Distribuição do esforço de controlo por nível**

(em mil euros)

Fundos Estruturais / Medidas	Universo (*)	Despesa controlada								Esforço de Controlo (%)
		1º Nível (**)	%	2º Nível	%	Alto Nível	%	Total	%	
<b>FEDER</b>										
2.1.	116 939,4	8 426,6	7,2	0	0	4 670,6	4,0	13 097,2	11,2	2,4
2.2.	7 132,6	3 242,2	45,5	0	0	156,7	2,2	3 398,9	47,7	0,6
2.3.	111 974,1	3 508,7	3,1	0	0	461,3	0,4	3 970,0	3,5	0,7
3.1.	25 824,9	604,0	2,3	0	0	2 176,9	8,4	2 780,9	10,8	0,5
Assistência Técnica	3 141,9	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sub Total	265 012,9	15 781,5	6,0	0	0	7 465,5	2,8	23 247,0	8,8	4,3
<b>FSE</b>										
1.1.	275 115,9	4 660,0	1,7	63 812,5	23,2	77,8	0	68 550,3	24,9	12,6
1.2.	3 735,5	0	0	910,1	24,4	0	0	910,1	24,4	0,2
Assistência Técnica	1 197,0	0	0	240,1	20,1	0	0	240,1	20,1	0
Sub Total	280 048,4	4 660,0	1,7	64 962,8	23,2	77,8	0	69 700,6	24,9	12,8
<b>Total</b>	<b>545 061,3</b>	<b>20 441,5</b>	<b>3,8</b>	<b>64 962,8</b>	<b>11,9</b>	<b>7 543,3</b>	<b>1,4</b>	<b>92 947,6</b>	<b>17,1</b>	<b>17,1</b>

(\*) Universo correspondente ao custo total – despesa validada pela Autoridade de Gestão.

(\*\*) Não estão incluídos os valores relativos aos projectos desactivados.

Fonte: DGDR, IGFSE e POCTI.

Como se verifica pelo quadro XI.13, à data de 31 de Dezembro de 2004, encontrava-se assegurado o cumprimento da regra de controlo de 5% da despesa total certificada.

Em termos de sistemas informáticos, a Autoridade de Gestão optou pela implementação de sistemas de informação próprios: o Sistema de Gestão Interna (SGI), o Sistema de Acompanhamento Centralizado (SAC) e um conjunto de folhas de cálculo. A informação residente no SIFEC encontrava-se desactualizada, tendo a última actualização ocorrido em Março de 2004. A informação existente no SIIFSE encontrava-se actualizada. Relativamente à gestão das acções de controlo, os planos anuais de controlo encontravam-se registados no SIGIFE (FEDER) e no SIIFSE (FSE). No decurso das acções de controlo do FEDER, toda a informação é registada no SIGIFE e, mensalmente, exportada para a DGDR e desta para a IGF. Relativamente à gestão das acções de controlo do FSE,



toda a informação é centralizada no SIIFSE, sendo posteriormente enviada, pelo IGFSE, num único ficheiro, para o SIGIFE.

## 11.4.6 – Estrutura de Gestão do POCTI

A estrutura de gestão do POCTI engloba o Gestor do POCTI, os organismos intermédios e as Autoridades de Pagamento.

De 2000 até meados de 2002, a Unidade de Gestão não reuniu regular e periodicamente, tendo o seu funcionamento passado a ser regular no ano de 2003. O circuito do processo de decisão também foi objecto de alteração, nos termos dos contratos-programa revistos em 2004.

No âmbito da reestruturação funcional do PO e na sequência das recomendações resultantes de uma acção de controlo comunitária (da DG REGIO), foram contratados sete técnicos para a EAT. No que se refere à equipa segregada de controlo, não foram contratados os dois elementos previstos no n.º 1 do anexo III da RCM n.º 172/2001, de 26 de Dezembro, conforme foi recomendado pela DG REGIO.

No ano de 2003, foram objecto de regularização processual 8.182 projectos da Medida 1.1 e, no ano de 2004, 79 projectos (76 de Empresas e 3 de Instituições) da Medida 1.2, em virtude de as respectivas candidaturas não terem sido submetidas, no período de 2000 a 2002, a parecer da UG, nos termos da alínea e) do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de Abril.

Os prazos de decisão das candidaturas das Medidas 1.1 e 1.2. (FSE) e da Medida 3.1 (FEDER) foram, na sua generalidade, cumpridos, enquanto que nas Medidas 2.1, 2.2 e 2.3 (FEDER) foram largamente excedidos, em virtude da morosidade verificada no processo de avaliação das candidaturas.

A morosidade do processo de avaliação das candidaturas das medidas do Eixo 2 contribuiu para a ineficácia do respectivo processo de decisão, com repercussões ao nível da gestão dos projectos.

Na Medida 1.1 (FSE), os pagamentos foram efectuados dentro do prazo legalmente estipulado.

Na Medida 2.3 (Projectos de Investigação em Consórcio e Projectos IDEIA), da responsabilidade da AdI, os prazos de pagamento foram consideravelmente longos, face ao estabelecido no n.º 1 do artigo 32.º do Regulamento (CE) 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho, contribuindo, assim, para a ineficácia do respectivo processo de decisão.

## 11.4.7 – Fluxos Financeiros

Os primeiros fluxos financeiros, no âmbito do POCTI, derivaram dos pagamentos por conta, efectuados aquando da primeira autorização e representaram 7% da participação de cada Fundo (FEDER e FSE). Estes pagamentos foram repartidos em parcelas de igual montante (3,5%), correspondendo cada uma a €9,6 milhões (FEDER) e a €6,6 milhões (FSE), respectivamente. No ano 2000, foram, assim, recebidos €32,5 milhões relativos ao adiantamento correspondente a 7% do total programado para o PO.

Os restantes pagamentos ocorreram a título de reembolso das despesas efectivamente pagas e validadas pelo Gestor e, posteriormente, certificadas pelas Autoridades de Pagamento (AP). No âmbito do FEDER, foram efectuados, até 31 de Dezembro de 2004, oito pedidos de pagamento

intermédios à CE, no valor total de €145,7 milhões, e reembolsados cerca de €111,8 milhões, encontrando-se por reembolsar apenas dois pedidos de pagamento. No âmbito do FSE, foram efectuados doze pedidos de pagamento, no valor de €139,5 milhões, e reembolsados cerca de €135,5 milhões, encontrando-se por reembolsar apenas um pedido de pagamento.

Em termos globais (pagamentos por conta e intermédios), em 31 de Dezembro de 2004, as transferências das Autoridades de Pagamento para o POCTI atingiram o valor de €301,1 milhões, sendo o valor transferido pela DGDR de €152,1 milhões e o transferido pelo IGFSE de €149,0 milhões.

As transferências efectuadas pela Autoridade de Gestão para os Organismos Intermédios foram as seguintes: FCT (€269,5 milhões – 86,7%), Ciência Viva (€29,3 milhões – 9,4%) e Agência de Inovação (€12,0 milhões – 3,9%).

#### **11.4.8 – Verificação Documental e Física de Projectos**

Foram objecto de verificação documental e física dois projectos: o PLE 16 “Valorização da Qualidade e Promoção da Segurança Alimentar e da Preservação do Ambiente na Produção Hortofrutícola” e o PLE 22 – “Aquisição e Análise de Dados por Sonda Submarina Multifeixe (Apetrechamento do NRP D. Carlos I)”. Estes projectos integram-se no Eixo 2 – Medidas 2.1 e 2.2 (FEDER), respectivamente.

Os dois projectos foram objecto de regularização processual, no ano de 2004, no âmbito do plano de acção implementado.

Os pagamentos, no âmbito dos projectos, foram efectuados a título de adiantamentos, contrariando o disposto no n.º 1 do artigo 32.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho.

O acompanhamento da execução dos projectos, por parte da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), nas vertentes financeira e material, foi deficiente.

Não existia qualquer referência à publicitação do co-financiamento dos apoios recebidos, quer nos equipamentos instalados no navio NRP D. Carlos I, quer nas publicações editadas no âmbito do Projecto PLE 16, o que violou o disposto no n.º 2 do artigo 46.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho, no ponto 3.2.2.2 do n.º 3 do anexo ao Regulamento CE n.º 1159/2000, da Comissão, de 30 de Maio, e no n.º 2 da cláusula 3.ª do contrato-programa celebrado entre a FCT e a Autoridade de Gestão.

##### **11.4.8.1 – Projecto PLE 16 - Valorização da Qualidade e Promoção da Segurança Alimentar e da Preservação do Ambiente na Produção Hortofrutícola**

O projecto envolveu um investimento elegível de €748.196,85, a que correspondeu uma comparticipação de 50% FEDER. Não existia, na FCT, informação relativa à execução financeira do projecto, não estando ainda finalizado o processo de análise e verificação da despesa.

Foram efectuados nove pagamentos, sob a forma de adiantamentos, os quais não tiveram subjacente qualquer apresentação de pedidos de pagamento. Pela análise efectuada ao valor dos pagamentos, verificou-se existir uma divergência (relativa ao último pagamento datado de 14 de Setembro de 2004) entre o valor transferido pela FCT para o Instituto Nacional de Investigação Agrícola e das Pescas





(INIAP) e o valor efectivamente afecto ao projecto. O valor afecto ao projecto, em Novembro de 2004, foi apenas de €9.000, e não de €21.440, pelo que o valor a considerar a título de pagamentos feitos pela FCT ao INIAP deve ser de €660.939 e não de €673.379.

Esta situação decorreu do modelo de gestão financeira adoptado pela FCT, assente numa gestão flexível entre projectos, que se consubstanciou na transferência de verbas para o INIAP, sem qualquer afectação individualizada, encarregando-se a entidade proponente de proceder à respectiva repartição em função das necessidades de cada um dos projectos.

No que se refere ao acompanhamento da execução do projecto, nas vertentes financeira e material, verificou-se que não existia, na FCT:

- ◆ Informação relativa à execução financeira do projecto, não se encontrando finalizado o processo de análise e verificação da despesa;
- ◆ Evidência da análise do relatório final e dos relatórios semestrais de progresso, na parte relativa à execução material do projecto;
- ◆ Evidência documental da comunicação da análise e verificação da despesa, por parte da FCT, à entidade proponente e às entidades executoras do projecto.

Não foram cumpridos, por parte das entidades executoras (Estação Agronómica Nacional e o Laboratório Químico Agrícola Rebelo da Silva), os indicadores materiais previstos na proposta de financiamento apresentada, designadamente, publicações (artigos em revistas internacionais e nacionais) e software.

### **11.4.8.2 – Projecto PLE 22 – Aquisição e Análise de Dados por Sonda Submarina Multifeixe (Apetrechamento do NRP D. Carlos I)**

O projecto envolveu um investimento elegível de €3,2 milhões, a que correspondeu uma comparticipação do FEDER de 75% (€2,4 milhões) e uma comparticipação nacional pública (OE) de 25% (€0,8 milhões). De realçar que o valor realizado foi superior (€3,3 milhões) ao valor do investimento aprovado, correspondendo a despesa não elegível ao montante de €6.570,70 e o investimento elegível não comparticipado ao montante de €47.049,25.

A execução física do projecto teve início efectivo em 1 de Dezembro de 2000. O projecto desenvolveu-se em duas fases: a primeira correspondente à conversão do navio e a segunda relativa à instalação dos equipamentos e sua posterior disponibilização à comunidade científica. Em virtude dos atrasos verificados na instalação e operacionalização do navio, a data da conclusão do projecto foi 30 de Abril de 2004, data que corresponde à sua efectiva disponibilização para utilização pela comunidade científica. Face ao prazo de conclusão previsto (31 de Dezembro de 2001), existiu um desvio de cerca de dois anos e quatro meses na execução física do projecto.

Foram efectuados três pagamentos ao Instituto Hidrográfico, sob a forma de adiantamentos, verificando-se que o pedido de aprovação e homologação ministerial da primeira tranche do financiamento, no valor de €2,6 milhões, teve lugar decorridos cerca de nove meses sobre a transferência do respectivo financiamento e que, à data da apresentação dos pedidos de pagamento (6 de Agosto de 2001 e 19 de Março de 2002) e do relatório de execução financeira, já tinham sido efectuados todos os pagamentos.

O acompanhamento do projecto foi deficiente, dado que a gestão administrativa e técnica exercida pela FCT se cingiu apenas ao período de execução financeira do projecto.

Não foram cumpridas, por parte da FCT, as obrigações assumidas no âmbito do contrato-programa celebrado com a Autoridade de Gestão, designadamente, a obrigação de comunicação de actos de incumprimento por parte dos destinatários finais, nos termos n.º 2 da cláusula 8ª e da alínea e) do n.º 3 da cláusula 3.ª do contrato-programa.

## **11.5 – Sistemas de Gestão do Programa Operacional Sociedade da Informação**

### **11.5.1 – Enquadramento e Objectivos**

A auditoria foi orientada para a análise dos “Sistemas de Gestão do Programa Operacional Sociedade da Informação (POSI)”, no âmbito da qual se procedeu ao exame dos sistemas de gestão, de informação, de controlo e à avaliação dos fluxos financeiros e documentais.

O horizonte temporal reportou-se ao período de 1 de Janeiro de 2000 a 31 de Dezembro de 2004, com excepção de algumas situações que foram analisadas até ao 1.º semestre de 2005.

A acção envolveu o Gestor, enquanto Autoridade de Gestão, a Associação dos Municípios do Distrito de Beja e a Globalgarve – Cooperação e Desenvolvimento, S.A., enquanto Promotores dos Projectos “Beja Digital” e “Algarve Digital”, e ainda os Municípios de Beja, de Moura, da Vidigueira, de Ferreira do Alentejo, de Cuba, de Faro e de S. Brás de Alportel, bem como a Região de Turismo do Algarve, o Posto de Turismo de S. Brás de Alportel e Agência Regional de Energia do Centro e Baixo Alentejo, enquanto beneficiários finais.

### **11.5.2 – Caracterização**

O Programa Operacional Sociedade da Informação enquadra-se no âmbito das orientações políticas fundamentais do Conselho Europeu de Lisboa, de 23 e 24 de Março de 2000 e prevê-se para a sua execução uma despesa pública total de €623,1 milhões, co-financiada através do FEDER e FSE em €316,2 milhões, e um investimento privado de €38,0 milhões.

As recomendações da Avaliação Intercalar do QCA III e do POSI levaram, através da Decisão da Comissão n.º 5735, de 27 de Dezembro de 2004, a uma nova concepção do Programa (Programa Operacional Sociedade do Conhecimento – POSC), tendo a estrutura passado a integrar 9 eixos. A despesa pública atribuída foi alterada para o valor de €826,4 milhões, co-financiada através do FEDER e FSE, em €426,2 milhões, e o investimento privado para €51,2 milhões.

### **11.5.3 – Aspectos Financeiros**

#### **11.5.3.1 – “Regra n+2”**

Até 31 de Dezembro de 2004, no âmbito do POSI, tinha sido certificada pelas Autoridades de Pagamento à Comissão Europeia, despesa nos montantes de €120,4 milhões (DGDR) e de €28,5 milhões (IGFSE), a que corresponderam pedidos de pagamento intermédios de €78,8 milhões



(FEDER) e de €20,5 milhões (FSE), respectivamente, pelo que, a meta estabelecida para o ano de 2004, no que respeita à “regra n+2”, foi ultrapassada, apresentando uma taxa de absorção de 100,4% (FEDER) e 103,4 % (FSE), respectivamente.

### 11.5.3.2 – Atribuição da Reserva de Eficiência e de Programação

Face ao não cumprimento das metas definidas para a atribuição da “reserva de eficiência”, a Comissão classificou o POSI no patamar dos PO não eficientes, não tendo, desta forma, beneficiado do montante aproximado de €25,0 milhões, nos termos do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho (n.º 5 do artigo 7.º e artigo 44.º).

De acordo com o disposto no ponto 7 do Capítulo VII – Disposições de Execução – da Decisão C (2000) n.º 762, de 30 de Março, que aprovou o QCA, para o período 2000-2006, o POSI beneficiou de uma dotação complementar de €110,0 milhões, correspondente à “reserva de programação”, o que permitiu uma reprogramação justificada pelo reconhecimento da necessidade de dinamização das políticas de apoio à inovação e competitividade.

### 11.5.3.3 – Execução Financeira

A 31 de Dezembro de 2004, em termos de despesa pública, as verbas comprometidas ascendiam a €630,6 milhões, a que corresponde uma taxa de compromisso de 101,2%. O custo total foi de €657,7 milhões e o comunitário de €326,0 milhões.

O FEDER e o FSE, face ao total programado para 2000-2006, apresentavam taxas de compromisso de 107,3% e 74,4%, respectivamente.

Na mesma data, a execução financeira era de €172,3 milhões (despesa pública total), a que correspondia uma despesa comunitária de €72,9 milhões (FEDER) e de €17,9 milhões (FSE), montantes que representavam, em relação a estes Fundos, taxas de execução de 27,7% e 27,3%, respectivamente.

Salienta-se que as Medidas 2.3 (FEDER) e 2.4 (FSE) apresentavam taxas muito baixas, 8,7% e 0,5%, respectivamente, a primeira devido a constrangimentos relacionados com o regime de contratação da Administração Pública e a segunda por ser complementar da Medida 2.3.

### 11.5.4 – Eficácia da Decisão de Candidaturas e Pagamentos

Até final de 2004, não existia um Sistema de Informação que evidenciasse os tempos decorridos entre a apresentação das candidaturas e a sua homologação nem os tempos decorridos entre a entrada dos pedidos dos pagamentos e as transferências para os promotores, não estando também regulamentados os prazos para a análise dos pedidos de pagamento e para a realização dos mesmos.

A inexistência desta informação não permitiu avaliar correctamente a eficácia da decisão das candidaturas e dos pagamentos e condicionou a gestão do Programa por falta de reporte desta informação.

Uma análise efectuada às datas de apresentação e de homologação das candidaturas revelou que os prazos legalmente estipulados para a sua decisão foram excedidos em 41,5% dos projectos FEDER e em 80,3% dos projectos FSE, o que significou um baixo grau de eficácia, com as respectivas consequências para o índice de execução do Programa.

### **11.5.5 – Recursos humanos**

Inicialmente, o POSI era constituído por 4 Eixos (22 técnicos). Em Dezembro de 2004, passou a integrar 9 Eixos, mas o desenvolvimento do Programa continuou a ser assegurado pelo mesmo número de técnicos, o que não permite uma prossecução eficaz dos seus objectivos.

### **11.5.6 – Controlo**

O total da despesa controlada, a 31 de Dezembro de 2004, foi de €18,5 milhões, respeitando €15,5 milhões e €3,0 milhões a despesa financiada pelo FEDER e pelo FSE, respectivamente.

O controlo desta despesa foi efectuado no âmbito do controlo de 1.º nível (€6,8 milhões), de 2.º nível (€7,5 milhões) e de alto nível (€4,2 milhões), o que correspondeu a um esforço de controlo de 3,9 %, 4,2% e 2,4%, respectivamente, tendo ultrapassado, deste modo (10,5%), os 5% da despesa validada, até 31 de Dezembro de 2004, pela Autoridade de Gestão.

### **11.5.7 – Gestão de Devedores**

Através de acções de controlo do 1.º, 2.º e alto nível (até 31 de Dezembro de 2004) e do dossier de “Gestão de Devedores”, foi identificado como despesa não elegível o montante de €294,3 mil.

Desse montante, até 31 de Dezembro de 2004, tinha sido recuperado o total de €84,5 mil, tendo a Autoridade de Gestão efectuado já as diligências complementares para recuperar (directa ou indirectamente) a quantia de €194,3 mil.

### **11.5.8 – Verificação de Projectos**

#### **11.5.8.1 – Projecto n.º 299/2.1/C/NRE “Criação de Postos Públicos de Acesso Gratuito à Internet nas Juntas de Freguesia”**

Este Projecto insere-se na Medida 2.1 “Acessibilidades” (FEDER), tem como objectivo o alargamento da Sociedade da Informação, potenciando o acesso dos cidadãos à Internet através de Postos Públicos nas 4.251 Freguesias Portuguesas, e comporta um investimento total elegível de €9,0 milhões.

Encontra-se distribuído pelas cinco regiões do Continente e pelas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

A análise da totalidade dos pedidos de pagamento (12) permitiu apurar que decorreu um tempo médio de 188 dias entre a entrada do pedido de pagamento e a transferência para o promotor, não contando



com a transferência deste para os beneficiários finais (Juntas de Freguesia), o que contraria o disposto no n.º 1 do artigo 32.º do Regulamento (CE) 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho.

Quanto à validação da despesa, a Autoridade de Gestão só a valida depois de efectuar o pagamento ao Promotor (ANAFRE) e, depois de este, por sua vez, transferir as respectivas verbas para os beneficiários finais (Juntas de Freguesia), o que contraria o disposto no ponto 4.2 do Manual do FEDER e na alínea f) do n.º 1 do artigo 29.º do Decreto Lei n.º 24-A/2000, de 7 de Abril.

### 11.5.8.2 – Projecto n.º 553/2.3/C/ALE “Beja Digital”

Este projecto pretende criar competências regionais aplicadas que constituam valor económico para a região e aumento da qualidade de vida dos cidadãos e promovam a competitividade das empresas e o seu desenvolvimento sustentável. Tem um montante de investimento total elegível de €5,1 milhões.

Foram verificados todos os documentos de despesa apresentados até 31 de Dezembro de 2004 e todos os equipamentos adquiridos no âmbito do Projecto, na Autoridade de Gestão, no Promotor e nas seguintes entidades:

- ◆ AMDB;
- ◆ Município de Beja;
- ◆ Município de Moura;
- ◆ Município de Cuba;
- ◆ Município de Ferreira do Alentejo;
- ◆ Município da Vidigueira;
- ◆ ARECBA.

Até 31 de Dezembro de 2004, tinham sido efectuados dois adiantamentos<sup>1</sup> relativos à comparticipação nacional pública (OE), cada um no valor de €100,0 mil, e um pedido de pagamento apresentado pela AMDB, no valor global de €464,1 mil, tendo sido paga a verba de €175,4 mil (FEDER).

A Autoridade de Gestão, até 28 de Dezembro de 2004, pagou à AMDB €375,4 mil, mas esta apenas pagou às entidades beneficiárias a quantia de €155,3 mil, apesar de a despesa a financiar já corresponder a um total de €373,2 mil.

Pelo exame dos documentos de despesa apresentados pelas entidades beneficiárias observou-se que o Município de Moura ultrapassou o estipulado no processo de candidatura, para a rubrica Hardware do sub-projecto 22 (IE\_RC\_01\_Rede Camarária de Banda Larga). Assim, cerca de €19,0 mil (€55.944,8-€37.000,0) deverão ser distribuídos por outros sub-projectos, sob pena de se vir a considerar despesa não elegível.

---

<sup>1</sup> Correspondentes a despesa efectivamente realizada e comprovada mediante a apresentação de facturas, nos termos do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 57/2004, de 19 de Março.

### **11.5.8.3 – Projecto n.º 549/2.3/C/ALG “Algarve Digital”**

A Globalgarve (entidade promotora do projecto “Algarve Digital”) centraliza, na sua sede, o centro de dados do Algarve Digital, pretendendo que esta infra-estrutura funcione como “base” para a implementação da grande maioria dos Sub – projectos que o integram. Tem um investimento total de €10,1 milhões.

Foram analisados, na Autoridade de Gestão e na Globalgarve, todos os procedimentos relativos à realização de despesa e aos pedidos de pagamentos apresentados até 31 de Dezembro de 2004.

Todas as aquisições de bens e serviços são efectuados pela Globalgarve, o que permite economias de escala, com redução de custos em determinados equipamentos e afectação de verbas a Sub-projectos mais deficitários.

Relativamente aos pagamentos, foi efectuado um adiantamento<sup>1</sup>, no valor de €100.000, e apresentados pela Globalgarve 4 pedidos de pagamento, no montante total de €138,7 mil.

Em relação ao FEDER, o tempo decorrido entre os pedidos de pagamento e as transferências variou entre 56 e 128 dias e, quanto à comparticipação nacional pública (OE), entre 22 e 183 dias.

---

<sup>1</sup> Cfr. nota anterior.