



Tribunal de Contas

CAPÍTULO IV

*Programa de Investimentos e
Despesas de Desenvolvimento da
Administração Central*



IV – INVESTIMENTOS DO PLANO

4.1 – Considerações gerais

Em cumprimento do disposto no artigo 41.º, n.º 1, alínea e), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, procedeu-se à análise da execução do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), com especial incidência na sua parcela anual.

A análise feita à execução do PIDDAC, para além dos dados constantes da Conta Geral do Estado (CGE), teve ainda em conta outros fluxos apurados com base na informação recolhida no SIPIDDAC e na Direcção-Geral do Orçamento (DGO).

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, foi ouvida a Direcção-Geral do Orçamento.

Esta Direcção-Geral apresentou as suas alegações, tendo alguns extractos da sua resposta, depois de analisada, sido transcritos nos pontos próprios do presente capítulo.

A síntese elaborada, para efeitos do presente Parecer, teve em consideração o teor daquelas alegações.

4.2 – Análise global

4.2.1 – Enquadramento

A análise do PIDDAC integrou o respectivo enquadramento legal – comunitário e nacional –, com especial incidência nas Grandes Opções do Plano (GOP)¹ e no Quadro Comunitário de Apoio III (QCA III), a previsão orçamental e a execução financeira nas diferentes fontes de financiamento, a regionalização do investimento, os programas orçamentais e as classificações orgânica, económica, funcional e sectorial da despesa.

Neste âmbito, foi considerada a informação contida no Orçamento do Estado (OE)² e na Conta Geral do Estado (CGE), assim como a informação proveniente do SIPIDDAC.

4.2.2 – Estrutura do planeamento

4.2.2.1 – Normas comunitárias

O planeamento no sector público dos Estados-Membros (EM) da União Europeia (UE) deve respeitar as normas de direito comunitário, originário e derivado, a eles directamente aplicáveis.

¹ Lei n.º 52/2005, de 31 de Agosto.

² Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro.

Com efeito, tanto o Tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia (Tratado de Roma)¹ como os diplomas de direito comunitário derivado², ao definirem os objectivos da União, dos Fundos estruturais e de outros instrumentos financeiros e, também, as orientações a que devem submeter-se as políticas económicas e sociais a empreender no seio da União, constituem condicionamentos ao planeamento a realizar pelos Estados-Membros. Por outro lado, por via dos princípios da complementaridade e da parceria³, os EM são compelidos a empreender acções e a afectar recursos de acordo com objectivos definidos pela UE, a fim de poderem beneficiar de co-financiamento. Os recursos financeiros provenientes da União Europeia, no âmbito dos Quadros Comunitários de Apoio, são, pois, enformados por objectivos comunitários que se estendem aos vários instrumentos do planeamento nacional e, muito em especial, ao PIDDAC.

A estes constrangimentos acrescem as obrigações impostas aos EM em matéria de disciplina orçamental e financeira, resultantes dos artigos 104.º e 121.º do Tratado de Roma e desenvolvidas no Pacto de Estabilidade e Crescimento⁴, tendo por objectivos a consolidação das finanças públicas e a convergência nominal e real no seio da União Europeia.

Portugal, desde a sua adesão à CEE, em 1986, tem aplicado programas de convergência, sendo relevante para o presente Parecer o Programa de Estabilidade e Crescimento para o período 2005-2009⁵, o qual contempla a estratégia de consolidação orçamental, a adoptar pelo Governo ao longo da legislatura.

Neste contexto, nomeadamente, de prossecução do equilíbrio das contas públicas, a Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (LEO)⁶, adoptou a estruturação por programas, a sistematização por objectivos e a orçamentação por actividades, quer dos orçamentos quer das contas dos Serviços sem Autonomia Administrativa e Financeira, dos Serviços e Fundos Autónomos e da Segurança Social⁷. Este diploma consagra ainda o reforço do papel da auditoria e determina, em matéria de estabilidade orçamental, que os subsectores inseridos no Sector Público Administrativo, bem como os organismos que o integram, estão sujeitos, na aprovação e execução dos seus orçamentos, aos princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e da transparência orçamental.

¹ As referências doravante feitas ao Tratado de Roma reportam-se à versão resultante das alterações introduzidas pelo Tratado da União Europeia (TUE), pelo Tratado de Amesterdão (TA) e pelo Tratado de Nice (TN). A título exemplificativo das disposições do Tratado de Roma, vejam-se os artigos 158.º e 160.º.

² Veja-se o Regulamento (CE) n.º 1260/1999, de 21 de Junho.

³ Estes princípios encontram-se expressos no artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, de 21 de Junho, que impõe constrangimentos ao planeamento pelos Estados-Membros.

⁴ O Pacto está consubstanciado na Resolução do Conselho Europeu, de 17 de Junho de 1997, no Regulamento (CE) n.º 1466/1997, do Conselho, de 7 de Julho, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão das políticas económicas, e no Regulamento (CE) n.º 1467/1997, da mesma data do anterior, referente à aceleração e clarificação da aplicação dos procedimentos relativos aos défices excessivos, já anteriormente previsto pelo Regulamento (CE) n.º 3605/1993, de 22 de Novembro (alterado pelo Regulamento (CE) n.º 475/2000, de 28 de Fevereiro, e pelo Regulamento (CE) n.º 351/2002, de 25 de Fevereiro).

⁵ O Programa de Estabilidade e Crescimento foi atualizado em Dezembro de 2006, para o período 2006-2010.

⁶ A Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, foi objecto de três alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, e pelas Leis n.º 23/2003, de 2 de Julho, e n.º 48/2004, de 24 de Agosto, tendo o Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de Junho, regulamentado a LEO relativamente à estruturação do Orçamento do Estado por programas.

⁷ Cfr. artigos 15.º e 64.º da Lei n.º 91/2001, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2004.



4.2.2.2 – Normas nacionais

Nos termos do disposto nas alíneas e) do artigo 80.º e j) do artigo 81.º da CRP¹, o planeamento democrático do desenvolvimento económico e social constitui um dos princípios da organização económico-social, sendo uma das incumbências prioritárias do Estado criar os instrumentos jurídicos e técnicos necessários para o efeito².

A hierarquia dos planos – cujos objectivos se encontram consignados no artigo 90.º da CRP – é encimada pela Lei das Grandes Opções do Plano³, que deve “*fundamentar a orientação estratégica da política de desenvolvimento económico e social*”⁴, surgindo-se-lhe os planos nacionais⁵, que podem integrar programas específicos de âmbito territorial e de natureza sectorial⁶. No que respeita aos planos nacionais, pode ainda distinguir-se, nos termos da Lei n.º 43/91, de 27 de Julho – Lei Quadro do Planeamento –, os planos de médio prazo⁷ e os planos anuais⁸.

O Orçamento do Estado deve articular-se com as Grandes Opções do Plano, desde logo porque ambos são objecto de proposta de lei do Governo e de aprovação pela Assembleia da República⁹, mas também porque a CRP, no n.º 2 do seu artigo 105.º, estipula que o Orçamento é elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento¹⁰. Esta articulação impõe a existência de instrumentos de planeamento anuais, muito embora o n.º 2 do artigo 105.º da CRP não se refira expressamente à anualidade do plano, diferentemente do que acontecia com o n.º 2 do artigo 108.º da versão anterior à revisão constitucional de 1997, cujo texto aludia de forma expressa à harmonização do Orçamento com as grandes opções do plano anual. No mesmo sentido aponta ainda o princípio da anualidade do Orçamento, previsto no artigo 106.º, n.º 1, da CRP e no artigo 4.º da Lei n.º 91/2001.

¹ Na versão resultante das alterações sucessivamente introduzidas pelas revisões constitucionais de 1982, 1989, 1992, 1997, 2001 e de 2004, esta última através da Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de Julho.

² Na sequência das alterações introduzidas às alíneas deste preceito constitucional pela Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de Julho. A redacção anterior à Lei Constitucional n.º 1/97 referia-se apenas à criação de “*estruturas jurídicas e técnicas necessárias à instauração de um sistema de planeamento democrático da economia*”.

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

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

⁵ No âmbito das competências administrativas do Governo encontra-se a de elaborar os planos, com base nas Leis das Grandes Opções do Plano, como estatui a alínea a) do artigo 199.º da CRP.

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

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

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

⁹ Cfr. artigo 161.º, alínea g), da CRP.

¹⁰ Refira-se que a Lei n.º 48/2004 aditou o artigo 14.º à LEO, relativo à harmonização do OE com os planos.

4.2.2.3 – Opções estratégicas e objectivos da política de investimentos

Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/98, de 21 de Março, determinou o Governo a elaboração do PNDES – Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social e, na sequência deste, foi elaborado o Plano de Desenvolvimento Regional 2000-2006¹.

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

O XVII Governo Constitucional² assumiu, no seu Programa, o compromisso de levar a cabo uma política de estabilização orçamental ao longo da legislatura, adoptando uma estratégia assente numa participação activa no processo de revisão do Pacto de Estabilidade e Crescimento, no aumento da transparência das contas públicas, na alteração do processo orçamental³, na qualificação do investimento público e na racionalização do quadro fiscal, através do reforço da eficácia no combate à fraude e evasão fiscal, da transparência e equidade da carga fiscal e da avaliação dos sistemas de incentivos.

4.2.3 – Fontes de informação

Dos sistemas informáticos envolvidos na preparação, gestão e controlo do PIDDAC, destacam-se o SIPIDDAC, o SOE, o SCC, o SFA e o SICPIDDAC.

Os registos atinentes à execução financeira do PIDDAC são efectuados, no SICPIDDAC, pelos Serviços Integrados, e, no SFA, pelos Serviços e Fundos Autónomos. A execução física dos projectos só é registada no SIPIDDAC.

A informação destinada à elaboração dos Mapas que constituem a CGE provém do SCC, do SFA e do SIPIDDAC. No entanto, tal como se tem observado em anteriores Pareceres sobre a CGE, também em 2006 os dados constantes no Mapa XV, relativos ao Cap. 50, não são coerentes com os do Mapa II⁴, porque aquele Mapa é elaborado com base na informação residente no SIPIDDAC e representa a execução financeira efectiva, enquanto o Mapa II contempla os pagamentos dos Serviços Integrados e as transferências para os Serviços e Fundos Autónomos, não representando a execução financeira efectiva destes últimos organismos.

¹ O PNDES sucede às Opções Estratégicas para o Desenvolvimento do País no período 1994-1999, aprovadas pela Lei n.º 69/93, de 24 de Setembro, que visavam preparar Portugal para a nova envolvente sócio-económica internacional e, designadamente, para o novo contexto europeu, para a competição numa economia global e para uma vida de melhor qualidade. Por sua vez o actual PDR sucede ao Plano de Desenvolvimento Regional, apresentado por Portugal à Comissão das Comunidades Europeias, em 9 de Julho de 1993, o qual apresentava, numa linha de continuidade com o anterior, os objectivos estratégicos da convergência real entre as economias portuguesa e comunitária e da promoção da coesão económica e social no plano interno.

² A orgânica do XVII Governo Constitucional foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 79/2005, de 15 de Abril, com as alterações introduzidas pelos Decretos-Lei n.ºs 11/2006 e 16/2006, de 19 e 26 de Janeiro, respectivamente.

³ “Tendo em vista o controlo efectivo da despesa corrente, bem como a melhoria da sua qualidade numa perspectiva plurianual, por via de um programa plurianual de redução da despesa corrente que assentará na modernização e racionalização da administração pública como garante da sustentabilidade da consolidação orçamental” (cfr. Programa do XVII Governo Constitucional).

⁴ Mapa II – Despesas dos Serviços Integrados, por classificação orgânica, especificadas por capítulos.



No que respeita ainda ao Mapa II e aos mapas 17¹ e 19² da CGE, verificou-se também que a informação deles constante carece de fiabilidade, uma vez que a execução registada no SIPIDDAC, e considerada definitiva³, é inferior em € 52,3 milhões ao valor referido naqueles mapas (cfr. adiante ponto 4.2.6.2).

Em virtude destes condicionalismos, a presente análise teve por base a seguinte informação:

- ◆ No âmbito da análise do PIDDAC, foi utilizada a informação constante dos Mapas II e XV do OE e da CGE⁴;
- ◆ Relativamente à execução, foram considerados os dados obtidos do SIPIDDAC a 4 de Setembro de 2007, data posterior à publicação da CGE. Os valores do SIPIDDAC apresentam uma diferença de menos € 48,1 milhares no MADRP, em relação aos constantes do Mapa XV da CGE.

O facto dos valores da CGE constantes do Mapa XV não serem os finais prejudica a análise deste documento e é susceptível de conduzir à aprovação de dados não definitivos, relevando também a circunstância de esta ser uma situação recorrente (cfr. Pareceres sobre a CGE de 2003, 2004 e 2005).

A DGO, na sua resposta, em sede do contraditório, referiu:

“(…) O Mapa II – Despesas dos Serviços Integrados, por classificação orgânica, e os Mapas 17 e 19 da CGE – respectivamente o Desenvolvimento das despesas, e os Pagamentos efectivos do PIDDAC, especificadas por capítulos – contemplam os pagamentos dos serviços integrados e as transferências do OE para os serviços e fundos autónomos (SFA), não representando tais transferências a execução financeira do PIDDAC, porque os serviços, por razões várias, poderão não efectuar todos os pagamentos ou os respectivos registos no SIPIDDAC até final do período de execução anual.

(…)

A DGO continua a agir junto de todos os serviços para obter os dados definitivos da execução nos prazos regulamentares, nomeadamente quanto às datas em que os pagamentos e anulações devem ser registados no SIPIDDAC e nos sistemas de informação de suporte à contabilidade orçamental”.

O facto de o Mapa II e os mapas 17 e 19 não contemplarem a execução financeira efectiva dos SFA acaba por sobrevalorizar a despesa pública registada nestes mapas da CGE.

¹ Mapa 17 – Desenvolvimento das despesas.

² Mapa 19 – Investimentos do Plano – Pagamentos efectivos.

³ Tendo em conta que estes dados foram remetidos pela DGO, em 4 de Setembro de 2007, portanto em data posterior à publicação da CGE.

⁴ No que respeita ao Cap. 50, os valores do Mapa II são idênticos aos dos mapas 17 e 19.

4.2.4 – Princípios gerais do enquadramento do PIDDAC

Por força do disposto no artigo 106.º da CRP, a elaboração, organização, votação e execução da Lei do Orçamento deverão subordinar-se à LEO (Lei n.º 91/2001¹). De acordo com o artigo 5.º, n.º 1, desta Lei², o “Orçamento do Estado é unitário e compreende todas as receitas e despesas dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e do sistema de segurança social”.

A LEO regula, no Título III, Secção I, artigos 18.º a 21.º, a orçamentação por programas, dispondo que a estruturação por programas deve aplicar-se, designadamente, às “despesas de investimento e desenvolvimento do orçamento dos serviços integrados e dos orçamentos dos serviços e fundos autónomos e do orçamento da segurança social (...)” e às “despesas de investimento co-financiadas por fundos comunitários” (alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 18.º).

Nos termos do artigo 3.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de Junho, os programas orçamentais devem evidenciar, para além do respectivo montante financeiro, os indicadores que permitam avaliar a sua economia, eficiência e eficácia.

Em conformidade com o disposto no artigo 30.º da LEO, a Lei do OE³ “(...) contém o articulado e os mapas orçamentais”, designadamente, o Mapa XV, que inclui os respectivos programas e medidas orçamentais, articulados com as GOP e com o QCA, e, nos termos dos artigos 31.º, n.º 1, alínea a), e 32.º do mesmo diploma legal, deverá evidenciar os encargos plurianuais, as fontes de financiamento e a repartição regionalizada dos programas e medidas.

Por seu turno, a CGE compreende mapas contabilísticos gerais referentes, nomeadamente, à execução orçamental, de que fazem parte os Mapas I a XIX e cuja estrutura deve ser idêntica à dos correspondentes mapas orçamentais (cfr. artigo 75.º, n.ºs 1, 2 e 7 da LEO).

Regista-se, todavia, que os Mapas XV do OE e da CGE, relativos a 2006, não têm uma estrutura idêntica, contrariando o disposto no n.º 7 do artigo 75º da LEO. Por outro lado, o Mapa XV da CGE refere as fontes de financiamento relativamente à dotação inicial, dotação ajustada e despesa efectiva por ministério e por programa, mas não articula, designadamente, os Programas e Medidas orçamentais com as GOP, com o QCA e com as fontes de financiamento nem apresenta uma repartição regionalizada dos programas e medidas ao nível das NUT II.

Sobre este assunto, a DGO, no âmbito do contraditório, alegou:

“(...) Todos esses dados existem, em termos de OE, por estarem previstos no módulo inicial do SIPIDDAC mas que o módulo Executado do mesmo sistema de informação não permite obter os dados com idêntica estrutura. Assim, não é possível garantir a identidade entre os Mapas XV do OE e da CGE. A alteração do sistema, por razões de tempo e de custo, não é adequada ao quadro de reforma da administração orçamental em curso”.

¹ Conforme se referiu, a Lei n.º 91/2001 foi já objecto de três alterações legislativas. Atento o âmbito temporal da análise (2006), as referências à LEO consideram as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002 e pelas Leis n.º 23/2003 e n.º 48/2004.

² Que consagra a definição dos princípios da unidade e da universalidade.

³ A proposta de lei do OE tem uma estrutura e um conteúdo formal idênticos aos da Lei do Orçamento (cfr. artigo 34.º da LEO).



4.2.5 – PIDDAC previsual

Na elaboração do OE foi mantida a atribuição de “*plafons*” por ministério e a subsequente distribuição dos mesmos pelos vários serviços da tutela afectando estes, posteriormente, as verbas disponíveis aos projectos.

Continua, assim, a existir, na elaboração do OE, uma abordagem orgânica que desvirtua o objectivo inerente à organização do orçamento de investimento por programas orçamentais.

A afectação plurianual da despesa decorre mais da necessidade da afectação de verbas do que de uma programação efectiva de médio e longo prazo.

4.2.5.1 – PIDDAC Global

A programação inscrita no PIDDAC 2006 envolveu um total de € 4.856,7 milhões, o que representou cerca de 3,1% do Produto Interno Bruto. A composição deste financiamento englobava cerca de 56,6% de recursos nacionais (€ 2.746,6 milhões) e 43,4% de financiamento comunitário (€ 2.110,1 milhões).

Pela informação, atinente ao PIDDAC inicial, referenciada nos orçamentos dos últimos cinco anos, por fonte de financiamento, e constante do quadro IV.1, verificou-se que o investimento total previsto para 2005 inverteu a tendência decrescente ocorrida entre 2002 e 2004. Contudo, para 2006, verificou-se, face a 2005, uma descida de € 1.867,3 milhões (27,7%). Relativamente a 2004, 2003 e 2002, o decréscimo verificado foi de € 1.004,5 milhões (17,1%), de € 1.399,3 milhões (22,4%) e de € 1.782,4 milhões (26,8%), respectivamente.

Quadro IV.1 – Fontes de financiamento do PIDDAC previsto

(em milhões de euros)

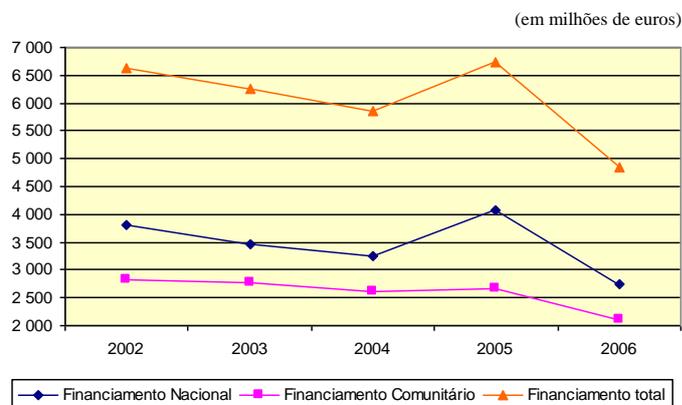
Fontes de Financiamento		2002		2003		2004		2005		2006	
		Valor	Estrutura (%)								
Financiamento Nacional	Cap. 50	2 901,1	43,7	2 464,4	39,4	2 361,7	40,3	2 604,5	38,7	1 969,3	40,5
	Outras Fontes	908,3	13,7	1 010,5	16,2	891,8	15,2	1 464,4	21,8	777,3	16,0
Financiamento Comunitário	Cap. 50	288,8	4,3	199,5	3,2	332,4	5,7	254,4	3,8	222,8	4,6
	Outras Fontes	2 540,9	38,3	2 581,6	41,3	2 275,3	38,8	2 400,7	35,7	1 887,2	38,9
Total		6 639,1	100,0	6 256,0	100,0	5 861,2	100,0	6 724,0	100,0	4 856,7	100,0

Fonte: OE de 2002 a 2006.

As diferentes fontes de financiamento apresentaram, nestes cinco anos, uma estrutura idêntica, sendo o financiamento nacional a fonte mais expressiva, com cerca de 57,4% do total do financiamento, em 2002, cerca de 56%, nos anos de 2003 e de 2004, 60,5%, em 2005, e 56,5%, em 2006.

Como se observa no gráfico IV.1, as previsões relativas, quer ao financiamento nacional quer ao comunitário, sofreram reduções de valor nos anos de 2002 a 2004. Em 2005, verificou-se um aumento da previsão global do investimento, com um crescimento mais acentuado na componente nacional do que na comunitária. Em 2006, a situação alterou-se, observando-se uma expressiva diminuição da previsão global do investimento, com uma redução mais acentuada na componente nacional.

Gráfico IV.1 – Evolução do financiamento previsto de 2002 a 2006



Como se encontra reflectido no quadro IV.3 apresentado adiante (cfr. ponto 4.2.6.1), em 2006, o PIDDAC previsto no OE para os Serviços Integrados foi de € 1.433,4 milhões, o que representava 29,5% do total. O montante atribuído aos Serviços e Fundos Autónomos foi de € 3.423,3 milhões (70,5%).

No PIDDAC previsto, a contrapartida nacional aos fundos comunitários registou € 1.089,1 milhões e representou cerca de 39,7% do financiamento nacional total.

A programação financeira co-financiada (nacional e comunitária) envolveu cerca de 57,2% (€ 2.780,7 milhões) do PIDDAC total previsto, correspondendo 22,4% (€ 1.089,1 milhões) a financiamento nacional e 34,8% (€ 1.691,6 milhões) a financiamento comunitário.

4.2.5.2 – PIDDAC – Cap. 50

As dotações orçamentais inscritas inicialmente, no Cap. 50¹, para a execução anual do PIDDAC, foram de € 2.192,1 milhões, representando 45,1% do PIDDAC total (cfr. quadro IV.9 do ponto 4.2.6.2). Deste montante, 65,4% (€ 1.433,4 milhões) foi orientado para os Serviços Integrados (financiamento nacional e comunitário) e 34,6% para os Serviços e Fundos Autónomos, neste caso através de receitas gerais – € 758,7 milhões (cfr. quadro IV.3).

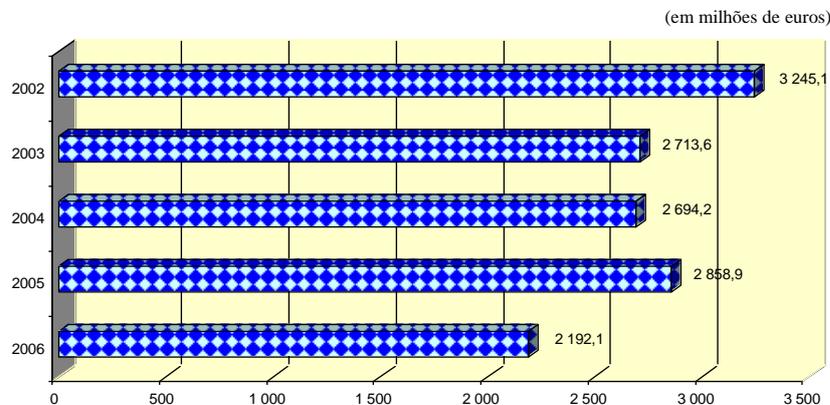
À semelhança do observado no PIDDAC global, também no Cap. 50 se verificou uma redução no montante de investimento previsto nos anos de 2002 a 2004, com inflexão desta tendência em 2005.

Em 2006 observa-se, novamente, uma diminuição do investimento previsto (cfr. gráfico IV.2).

¹ O Cap. 50 engloba o financiamento total dos Serviços Integrados (financiamento nacional e financiamento comunitário) e as receitas gerais dos Serviços e Fundos Autónomos.



Gráfico IV.2 – Evolução do financiamento previsto no Cap. 50 de 2002 a 2006



Fonte: OE de 2002 a 2006.

4.2.6 – Análise da execução do PIDDAC

4.2.6.1 – PIDDAC Global

O PIDDAC inicial previsto no OE foi objecto de alterações orçamentais, ao longo da sua execução, as quais totalizaram um aumento, face ao PIDDAC inicial, de cerca de € 578,5 milhões, e deram origem a uma dotação ajustada de € 5.435,2 milhões. Deduzidos os valores cativos à dotação ajustada, a dotação disponível fixou-se nos € 5.331,2 milhões, ou seja, mais € 474,6 milhões do que o montante inicialmente previsto no OE.

Pela análise dos dados oriundos do SIPIDDAC, observou-se a existência de cerca de € 697,3 milhões executados pelos Serviços Integrados que foram classificados em fontes de financiamento próprias dos Serviços e Fundos Autónomos – Financiamento Comunitário (FEDER, Fundo de Coesão e Outros) e Auto Financiamento (Receitas Próprias e Financiamento no Subsector).

Os valores apurados envolvem dois Ministérios: MOPTC e MTSS (cfr. quadro seguinte).

Quadro IV.2 – Execução dos Serviços Integrados classificada segundo as fontes de financiamento dos Serviços e Fundos Autónomos

(em milhões de euros)

Ministério	Financiamento Comunitário				Auto Financiamento			Total Global
	FEDER	Fundo de Coesão	Outros	Total	Receitas Próprias	Financ. do Subsector	Total	
MOPTC	180,7	101,5	6,7	288,9	379,2	0,0	379,2	668,0
MTSS	10,2	0,0	0,0	10,2	0,0	19,1	19,1	29,3
Total	190,9	101,5	6,7	299,1	379,2	19,1	398,3	697,3

Fonte: Informação proveniente do SIPIDDAC.

Estes dados evidenciam a existência de Serviços Integrados que adoptaram fontes de financiamento e normas inerentes aos Serviços e Fundos Autónomos (com autonomia administrativa e financeira).

Relativamente a esta questão, a DGO, no exercício do contraditório, referiu:

“A DGO tem vindo a verificar a situação referida pelo TC, sendo este procedimento consistente há muitos anos no Mapa XV, oriundo do SIPIDDAC, no âmbito dos actuais MOPTC e MTSS. Assim, as verbas inscritas nos serviços integrados incluem as transferências com que o OE financia os programas e as medidas executados por entidades do sector empresarial público ou por organismos do subsector da Segurança Social, mas também as verbas das fontes de financiamento comunitário e de autofinanciamento que essas entidades tenham inscrito nas respectivas fichas de projecto, quando complementam aquelas transferências”.

As transferências efectuadas pelos Serviços Integrados para o sector empresarial do Estado alcançaram o montante de € 655,2 milhões.

A dotação disponível repartiu-se pelos Serviços Integrados e pelos Serviços e Fundos Autónomos, na proporção de 26,3% (€ 1.401,1 milhões) e de 73,7% (€ 3.930,1 milhões), respectivamente (cfr. quadro IV.3).

Quadro IV.3 – PIDDAC por tipologia de serviço

(em milhões de euros)

Fontes de Financiamento		Dotação Inicial		Dotação Disponível		Dotação Executada		Taxa de Execução (C/B)
		Valor (A)	Estrutura (%)	Valor (B)	Estrutura (%)	Valor (C)	Estrutura (%)	
Serviços Integrados	Financiamento Nacional	1 210,6	24,9	1 171,6	22,0	1 048,0	29,4	89,5
	Receitas Gerais	1 210,6	24,9	1 160,0	21,8	1 042,9	29,3	89,9
	Auto financiamento	0,0	0,0	11,7	0,2	5,2	0,1	44,4
	Financiamento Comunitário	222,8	4,6	229,5	4,3	58,4	1,6	25,4
Total dos Serviços Integrados		1 433,4	29,5	1 401,1	26,3	1 106,4	31,1	79,0
Serviços e Fundos Autónomos	Financiamento Nacional	1 536,0	31,6	1 838,2	34,5	1 150,0	32,3	62,6
	Receitas Gerais	758,7	15,6	797,0	14,9	654,7	18,4	82,1
	Auto financiamento	777,3	16,0	1 041,2	19,5	495,3	13,9	47,6
	Auto financiamento (RP)	703,2	14,5	950,0	17,8	417,3	11,7	43,9
	Financiamento no subsector	25,2	0,5	30,3	0,6	25,9	0,7	85,6
	Financiamento de outros subsectores	48,9	1,0	61,0	1,1	52,1	1,5	85,3
Total dos Serviços e Fundos Autónomos		3 423,3	70,5	3 930,1	73,7	2 452,4	68,9	62,4
Total		4 856,7	100,0	5 331,2	100,0	3 558,8	100,0	66,8

Fonte: OE, CGE de 2006 e informação proveniente do SIPIDDAC.

Pela análise dos dados constantes do quadro anterior, apurou-se que a execução total atingiu o montante de € 3.558,8 milhões, o que corresponde a uma taxa de execução¹, face à dotação disponível, de 66,8%. Em relação à dotação inicial e à dotação ajustada, a taxa de execução foi de 73,3% e de 65,5%, respectivamente.

A componente do financiamento comunitário envolveu € 1.360,8 milhões, o que representou 38,2% do total da execução, e a componente nacional 61,8% (€ 2.198,0 milhões).

O valor executado pelos Serviços Integrados foi de € 1.106,4 milhões e o executado pelos Serviços e Fundos Autónomos de € 2.452,4 milhões.

¹ A taxa de execução considerada neste capítulo é calculada considerando a dotação disponível.

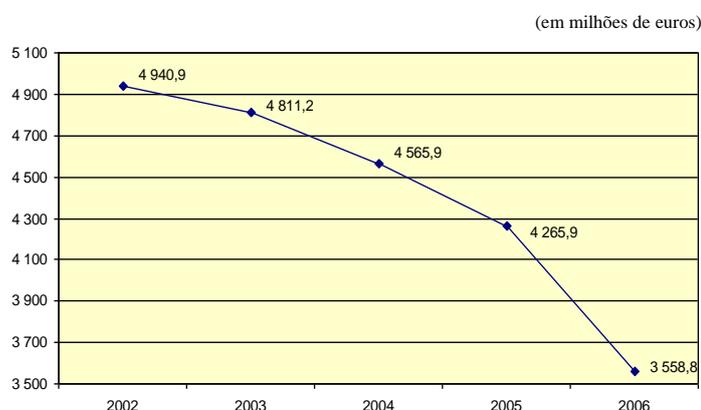


Os Serviços Integrados, com uma taxa de execução de 79,0%, representaram 31,1% do total executado. Os Serviços e Fundos Autónomos representaram 68,9% do total executado e atingiram uma taxa de execução de 62,4%.

No caso dos Serviços Integrados, a taxa de execução foi superior em 12,2% à taxa média global (66,8%) e nos Serviços e Fundos Autónomos inferior em 4,4%.

A comparação entre a execução do PIDDAC de 2006 e as dos anos de 2002 a 2005, evidencia uma tendência crescente de redução do valor global executado, como se verifica pelo gráfico seguinte.

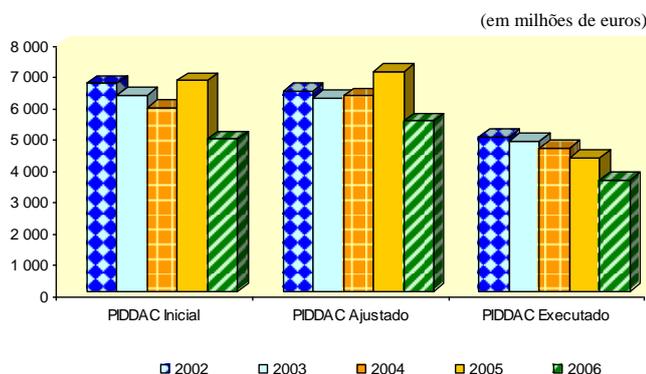
Gráfico IV.3 – Evolução da execução do PIDDAC de 2002 a 2006



Fonte: PCGE 2002 a 2005 e CGE de 2006.

A tendência de redução do PIDDAC executado continuou e até se acentuou em 2006, apesar de se terem verificado, em 2005, acréscimos quer no PIDDAC inicial quer no PIDDAC ajustado, como ressalta do gráfico seguinte.

Gráfico IV.4 – Evolução do PIDDAC de 2002 a 2006



Fonte: PCGE 2002 a 2005 e CGE de 2006.

4.2.6.1.1 – Despesa por ministério

Pela análise do PIDDAC inicial por ministério, verificou-se uma concentração, correspondente a 83,9% do total (€ 4.075,6 milhões), em cinco dos quinze ministérios: MOPTC (€ 2.045,0 milhões), MEI (€ 643,5 milhões), MCTES (€ 564,4 milhões), MADRP (€ 546,4 milhões) e MAOTDR (€ 276,2 milhões).

A distribuição dos montantes, na dotação ajustada, manteve a concentração de verbas (85,3%) nos mesmos cinco ministérios – MOPTC (39,6%), MEI (15,2%), MADRP (13,1%), MCTES (12,1%) e MAOTDR (5,3%) – cfr. quadro IV.4.

Quadro IV.4 – PIDDAC por ministério

(em milhões de euros)

Ministério	Dotação Inicial		Alterações Orçamentais (B)	Dotação Ajustada		Cativos (D)	Dotação Disponível	
	Valor (A)	Estrutura (%)		Valor (C=A+B)	Estrutura (%)		Valor (E=C-D)	Estrutura (%)
EGE	53,8	1,1	5,5	59,3	1,1	3,1	56,2	1,1
MADRP	546,4	11,3	168,2	714,6	13,1	17,2	697,4	13,1
MAI	61,0	1,3	2,1	63,1	1,2	4,8	58,3	1,1
MAOTDR	276,2	5,7	9,7	285,9	5,3	14,9	271,0	5,1
MCTES	564,4	11,6	90,9	655,4	12,1	16,0	639,4	12,0
MC	100,8	2,1	3,4	104,2	1,9	5,9	98,3	1,8
MDN	22,6	0,5	0,0	22,6	0,4	0,9	21,8	0,4
ME	120,5	2,5	0,7	121,2	2,2	6,2	115,0	2,2
MEI	643,5	13,2	183,3	826,8	15,2	8,2	818,6	15,4
MFAP	63,1	1,3	3,0	66,1	1,2	2,5	63,6	1,2
MJ	85,2	1,8	1,1	86,3	1,6	2,8	83,5	1,6
MNE	14,7	0,3	0,8	15,5	0,3	1,2	14,3	0,3
MOPTC	2 045,0	42,1	104,8	2 149,8	39,6	14,5	2 135,3	40,1
MS	116,9	2,4	10,2	127,2	2,3	4,0	123,2	2,3
MTSS	142,4	2,9	-5,3	137,1	2,5	1,7	135,4	2,5
Total	4 856,7	100,0	578,5	5 435,2	100,0	103,9	5 331,2	100,0

Fonte: OE, CGE de 2006 e informação proveniente do SIPIDDAC.

No decurso da execução, as alterações orçamentais representaram 11,9% do PIDDAC inicial, ou seja, € 578,5 milhões. As alterações orçamentais que mais contribuíram para o aumento das dotações inicialmente previstas ocorreram em quatro dos ministérios com mais elevadas dotações iniciais (MEI, MADRP, MOPTC e MCTES). As alterações orçamentais que contribuíram para a diminuição das dotações inicialmente previstas verificaram-se no MTSS (€ 5,3 milhões).

Considerando a afectação de cativos por ministério, concluiu-se que, nos cinco ministérios acima referidos, foram cativados os valores mais elevados: € 17,2 milhões no MADRP, € 16,0 milhões no MCTES, € 14,9 milhões no MAOTDR, € 14,5 milhões no MOPTC e € 8,2 no MEI.

Os quatro ministérios que executaram maiores montantes atingiram 80,6% do total executado. O MOPTC, com € 1.404,1 milhões, apresentou o mais elevado financiamento executado (39,5% do total), seguindo-se o MADRP, com € 588,3 milhões (16,5%), o MEI, com € 462,3 milhões (13,0%) e o MCTES, com € 413,7 milhões (11,6%). O MNE, o MJ, o MFAP, o MDN, o MC, o MAI e o EGE situaram-se em valores inferiores a 2% (cfr. quadro IV.5).



Quadro IV.5 – PIDDAC executado por ministério

(em milhões de euros)

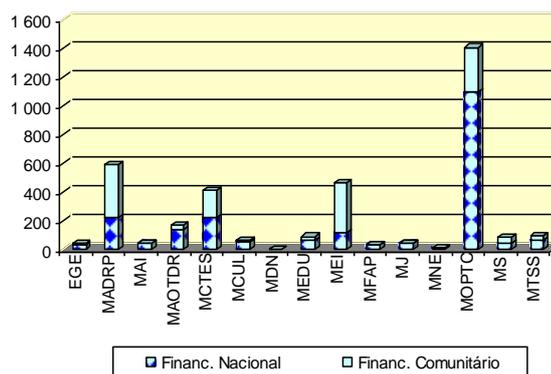
Ministério	Financiamento Nacional		Financiamento Comunitário		Financiamento Total	
	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)
EGE	36,4	1,7	4,3	0,3	40,7	1,1
MADRP	220,8	10,0	367,5	27,0	588,3	16,5
MAI	45,6	2,1	1,6	0,1	47,2	1,3
MAOTDR	138,9	6,3	28,3	2,1	167,1	4,7
MCTES	222,7	10,1	191,0	14,0	413,7	11,6
MC	51,7	2,4	11,4	0,8	63,1	1,8
MDN	4,4	0,2	0,1	0,0	4,5	0,1
ME	68,7	3,1	21,4	1,6	90,2	2,5
MEI	118,4	5,4	343,9	25,3	462,3	13,0
MFAP	31,7	1,4	2,6	0,2	34,3	1,0
MJ	42,6	1,9	4,1	0,3	46,7	1,3
MNE	9,8	0,4	0,0	0,0	9,9	0,3
MOPTC	1 095,4	49,8	308,8	22,7	1 404,1	39,5
MS	44,4	2,0	43,4	3,2	87,8	2,5
MTSS	66,5	3,0	32,5	2,4	99,0	2,8
Total	2 198,0	100,0	1 360,8	100,0	3 558,8	100,0

Fonte: CGE de 2006 e Informação proveniente do SIPIDDAC.

O financiamento comunitário foi orientado, fundamentalmente, para os ministérios envolvidos na programação financeira do QCA III, em especial, para os responsáveis pelos incentivos ao sector produtivo, conforme resulta do gráfico seguinte.

Gráfico IV.5 – PIDDAC executado por ministério

(em milhões de euros)



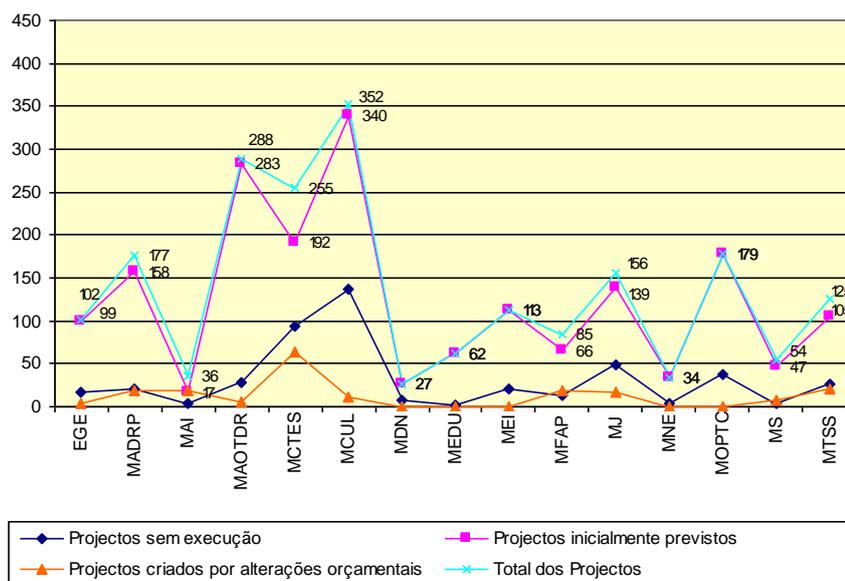
Fonte: CGE de 2006 e Informação proveniente do SIPIDDAC.

O financiamento comunitário superou a componente nacional no MEI e no MADRP, o que teve correspondência na execução do P022 – Agricultura e Desenvolvimento Rural e do P025 – Modernização e Internacionalização da Economia, que também apresentaram financiamento comunitário superior ao nacional.

Pela observação do gráfico IV.6 (que representa, por ministério, o número total de projectos, os projectos inicialmente previstos, os sem execução e os criados por alterações orçamentais), ressalta

que, no MC, dos 352 projectos, incluindo 12 projectos criados por alterações orçamentais, 137 (39,9%) não apresentaram qualquer execução. É ainda de referir que, no MCTES, foram previstos inicialmente 192 projectos e criados 63 por alterações orçamentais, não tendo 94 dos projectos apresentado qualquer execução (36,9%), sendo que 62 destes projectos estão incluídos nos criados por alterações orçamentais.

Gráfico IV.6 – Projectos por ministério



Fonte: CGE de 2006 e Informação proveniente do SIPIDDAC.

O gráfico anterior evidencia que todos os ministérios apresentaram projectos sem execução e só o MDN, o ME, o MEI, o MNE e o MOPTC não procederam a alterações orçamentais para inscrição de novos projectos.

4.2.6.1.2 – Despesa por Programa Orçamental

Para 2006, o PIDDAC contemplou 26 programas orçamentais¹, que se estruturaram em 128 medidas e 2.045 projectos.

As alterações orçamentais ocorridas variaram nos diferentes programas, destacando-se o P025, o P022 e o P012 com os valores absolutos mais elevados (€ 183,0 milhões, € 139,3 milhões e € 77,9 milhões,

¹ P001 - Sociedade de Informação e Governo Electrónico, P002 - Investigação Científica e Tecnológica, P003 - Formação Profissional e Emprego, P004 - Acção Externa do Estado, P005 - Cooperação, P006 - Construção, Remodelação e Apetrechamento das Instalações, P007 - Defesa, P008 - Justiça, P009 - Segurança e Protecção Civil, P010 - Educação Pré-Escolar; P011 - Ensino Básico e Secundário, P012 - Ensino Superior, P013 - Saúde, P015 - Acção Social Escolar, P016 - Acção Social dos Trabalhadores do Estado, dos Militares e das Forças de Segurança e dos Trabalhadores em Geral, P017 - Serviços e Equipamentos Sociais, P018 - Desenvolvimento Local, Urbano e Regional, P019 - Ambiente e Ordenamento do Território, P020 - Cultura, P021 - Desporto, Recreio e Apoio ao Associativismo Juvenil, P022 - Agricultura e Desenvolvimento Rural, P023 - Pescas, P024 - Transportes, P025 - Modernização e Internacionalização da Economia, P026 - Gestão e Controlo de Fundos Comunitários e P028 - Modernização e Qualificação da Administração Pública.

Embora os Programas orçamentais sejam 28, o Programa P014 - Protecção na Saúde dos Funcionários do Estado, Militares e Forças de Segurança e o P027 - Lei de Programação Militar, não incluem verbas do PIDDAC.



Tribunal de Contas

respectivamente). As alterações orçamentais que, percentualmente, mais aumentaram a dotação inicial ocorreram no P012 (93,7%), no P015 (51,3%) e nos P023, P022 e P025 (em cerca de 30%). Relativamente às alterações orçamentais de sentido inverso, só ocorreram no P028 (-2,8%).

Após as alterações orçamentais, no total de € 578,5 milhões, e da cativação, no valor de € 103,9 milhões, a dotação disponível situou-se nos € 5.331,2 milhões, ou seja, apresentou um acréscimo de € 474,5 milhões (9,8%) em relação à dotação inicial constante do OE. Os programas orçamentais que mais contribuíram para este aumento foram o P025, o P022, o P024 e o P012, responsáveis por 97,2% deste montante, com € 175,7 milhões (37,0%), € 124,0 milhões (26,1%), € 86,0 milhões (18,1%) e € 75,7 milhões (15,9%), respectivamente (cfr. quadro IV.6).

Quadro IV.6 – PIDDAC por programa orçamental

(em milhões de euros)

Programa	Dotação Inicial		Alterações Orçamentais (B)	Dotação Ajustada		Cativos (D)	Dotação Disponível		Execução				
	Valor (A)	Estrutura (%)		Valor (C=A+B)	Estrutura (%)		Valor (E=C-D)	Estrutura (%)	Valor (F)	Estrutura (%)	Taxa (F/A)	Taxa (F/C)	Taxa (F/E)
P001	269,1	5,5	21,1	290,1	5,3	10,9	279,3	5,2	198,9	5,6	73,9	68,5	71,2
P002	322,2	6,6	4,8	327,0	6,0	9,2	317,8	6,0	230,9	6,5	71,7	70,6	72,7
P003	95,9	2,0	3,0	98,8	1,8	0,7	98,2	1,8	80,9	2,3	84,4	81,9	82,5
P004	3,3	0,1	0,0	3,3	0,1	0,0	3,2	0,1	3,1	0,1	93,9	93,9	94,3
P005	39,5	0,8	0,4	39,9	0,7	3,4	36,5	0,7	32,7	0,9	82,7	81,8	89,5
P006	43,6	0,9	8,6	52,2	1,0	2,1	50,1	0,9	34,2	1,0	78,4	65,5	68,2
P007	15,9	0,3	0,0	15,9	0,3	0,4	15,6	0,3	1,7	0,0	11,0	11,0	11,2
P008	59,2	1,2	1,3	60,5	1,1	1,8	58,7	1,1	36,6	1,0	61,8	60,5	62,3
P009	45,0	0,9	0,0	45,0	0,8	3,9	41,1	0,8	35,3	1,0	78,4	78,4	85,9
P010	1,2	0,0	0,0	1,2	0,0	0,4	0,8	0,0	0,5	0,0	43,6	43,2	61,6
P011	112,2	2,3	0,5	112,6	2,1	5,4	107,2	2,0	85,6	2,4	76,3	76,0	79,8
P012	83,1	1,7	77,9	161,0	3,0	2,2	158,8	3,0	55,7	1,6	66,9	34,6	35,0
P013	115,9	2,4	4,6	120,4	2,2	4,1	116,4	2,2	82,3	2,3	71,0	68,3	70,7
P015	11,7	0,2	6,0	17,7	0,3	0,3	17,4	0,3	7,3	0,2	62,9	41,6	42,3
P016	0,4	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	0,4	0,0	0,4	0,0	87,0	87,0	94,1
P017	40,6	0,8	0,0	40,6	0,7	1,5	39,1	0,7	20,9	0,6	51,5	51,5	53,5
P018	112,1	2,3	2,2	114,3	2,1	7,4	106,9	2,0	83,7	2,4	74,7	73,3	78,3
P019	132,5	2,7	2,0	134,4	2,5	5,9	128,6	2,4	68,3	1,9	51,6	50,8	53,1
P020	95,5	2,0	2,7	98,2	1,8	5,1	93,0	1,7	62,3	1,7	65,2	63,4	66,9
P021	23,3	0,5	2,6	25,9	0,5	1,4	24,5	0,5	16,5	0,5	70,8	63,7	67,3
P022	472,9	9,7	139,3	612,1	11,3	15,3	596,9	11,2	533,5	15,0	112,8	87,1	89,4
P023	60,2	1,2	18,2	78,3	1,4	2,0	76,4	1,4	29,1	0,8	48,3	37,1	38,1
P024	1 994,5	41,1	98,3	2 092,9	38,5	12,3	2 080,6	39,0	1 376,8	38,7	69,0	65,8	66,2
P025	625,3	12,9	183,0	808,3	14,9	7,4	801,0	15,0	452,0	12,7	72,3	55,9	56,4
P026	21,9	0,5	3,8	25,7	0,5	0,4	25,3	0,5	11,4	0,3	52,2	44,4	45,1
P028	59,8	1,2	(1,7)	58,2	1,1	0,6	57,5	1,1	18,2	0,5	30,4	31,3	31,6
Total	4 856,7	100,0	578,5	5 435,2	100,0	103,9	5 331,2	100,0	3 558,8	100,0	73,3	65,5	66,8

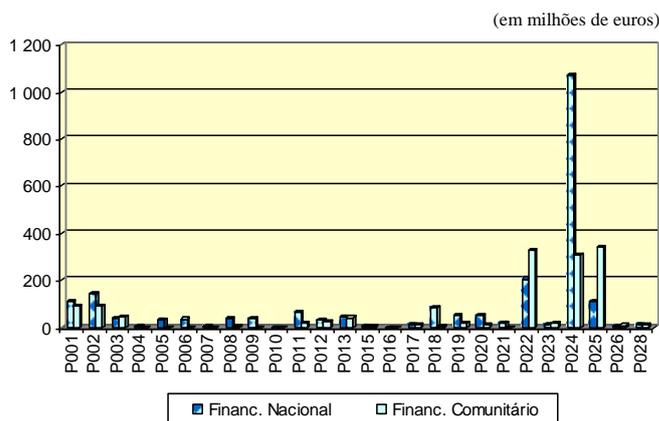
Fonte: OE, CGE de 2006 e informação proveniente do SIPIDDAC.

As taxas de execução, por programa orçamental, variaram entre os 11,2% (P007) e os 94,3% (P004).

A distribuição da execução do PIDDAC concentrou-se nos programas orçamentais P024 (€ 1.376,8 milhões), P022 (€ 533,5 milhões) e P025 (€ 452,0 milhões), com taxas de execução de 66,2%, 89,4% e 56,4%, respectivamente. Estes três programas executaram € 2.362,3 milhões, o que correspondeu a cerca de 66,4% do total.

Seis dos vinte e seis programas orçamentais não incluíram financiamento comunitário. Foram eles o P004, o P005, o P007, o P009, o P010 e o P016. Seis programas orçamentais apresentaram financiamento comunitário superior ao nacional – P003, P015, P022, P023, P025 e P026 – (cfr. gráfico IV.7).

Gráfico IV.7 – PIDDAC executado por programas orçamentais



Fonte: Informação proveniente do SIPIIDDAC.

Dos 2.045 projectos inscritos no PIDDAC de 2006, 462 não tiveram execução (22,6%). Através de alterações orçamentais foram inscritos mais 184 projectos, dos quais 93 não chegaram a ter execução, assim como 369 dos projectos inicialmente inscritos.

Neste âmbito, salienta-se o P020, com 326 projectos inicialmente previstos, em que 135 (41,4%) não apresentaram qualquer execução. Este PO atingiu uma taxa de execução de 66,9%.

No P007, com 10 projectos iniciais, 4 não tiveram qualquer execução. A taxa de execução neste PO foi apenas de 11,2%.

No caso dos P004, P009, P010 e P016, todos os projectos inicialmente previstos apresentaram execução, atingindo taxas de 94,3%, 85,9%, 61,6% e 94,1%, respectivamente.

4.2.6.1.3 – Despesa por classificação funcional

A estrutura das dotações por classificação funcional manteve-se na dotação inicial, na dotação disponível e na execução.

Pela análise efectuada, observou-se que o investimento nas *funções económicas* foi o mais representativo, tendo-se situado entre os 67,3% – dotação inicial – e os 69,8% – execução total (cfr. quadro seguinte).



Quadro IV.7 – PIDDAC por classificação funcional

(em milhões de euros)

Classificação Funcional	Dotação Inicial		Dotação Disponível		Dotação Executada	
	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)
Funções gerais de soberania	857,7	17,7	859,9	16,1	591,6	16,6
Funções sociais	728,4	15,0	793,2	14,9	483,5	13,6
Funções económicas	3 270,6	67,3	3 678,2	69,0	2 483,7	69,8
Total	4 856,7	100,0	5 331,2	100,0	3 558,8	100,0

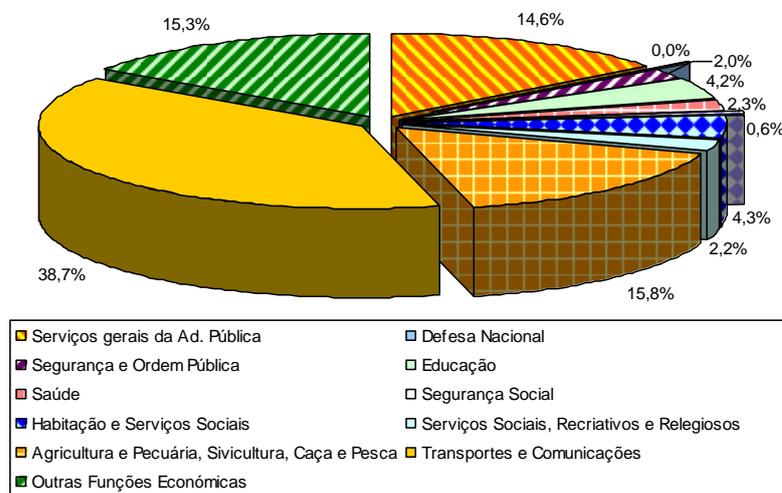
Fonte: Informação proveniente do SIPIDDAC.

As *funções económicas*¹ e as *funções gerais de soberania*², considerando apenas os *serviços gerais da administração pública*, envolveram um total de € 3.001,6 milhões, ou seja, 84,3% do investimento total. As *funções económicas* apresentaram uma taxa de execução na ordem de 67,5%, o que foi ligeiramente superior à média global (66,8%).

Nas restantes *funções*³, os montantes executados representaram verbas inferiores a 5% do total da execução.

O PIDDAC executado, por funções, foi o representado no gráfico seguinte.

Gráfico IV.8 – PIDDAC executado, por funções



Fonte: Informação proveniente do SIPIDDAC.

¹ As “funções económicas” englobam “agricultura e pecuária, silvicultura, caça e pesca”, “transportes e comunicações” e “outras funções económicas”.

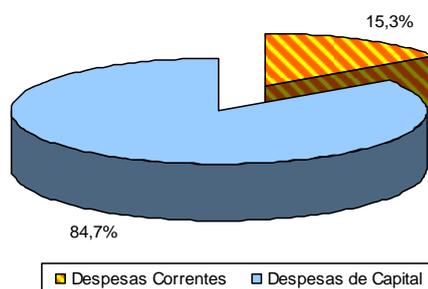
² As “funções gerais de soberania” incluem “serviços gerais da administração pública”, “defesa nacional” e “segurança e ordem pública”.

³ As “funções sociais” englobam “educação”, “saúde”, “segurança e acção sociais”, “habitação e serviços colectivos” e “serviços culturais, recreativos e religiosos”.

4.2.6.1.4 – Natureza da despesa

O investimento inicialmente programado no OE/2006 previa € 4.102,0 milhões para as despesas de capital e € 754,7 milhões para as despesas correntes, o que representava cerca de 84,5% e 15,5% do investimento total, respectivamente. Esta relação manteve-se quase inalterada no PIDDAC executado, tendo as despesas de capital envolvido 84,7% (€ 3.013,6 milhões) e as despesas de natureza corrente 15,3% (€ 545,1 milhões), como se observa no gráfico seguinte.

Gráfico IV.9 – Natureza da despesa executada



Fonte: Informação proveniente do SIPIDDAC.

Numa análise por ministério destacam-se, com uma execução de despesa de capital superior a 90%, o MOPTC – 99,4% (€ 1.395,2 milhões), o MEI – 95,8% (€ 442,9 milhões), o MDN – 95,6% (€ 4,3 milhões), o ME – 94,1% (€ 84,9 milhões) e o MS – 92,8% (€ 81,5 milhões). Relativamente à despesa corrente, realça-se o MC com uma taxa de execução de 60,7% (€ 38,3 milhões).

4.2.6.1.5 – Despesa face às prioridades das GOP

O financiamento inicial do PIDDAC foi afecto às cinco GOP¹, nos seguintes termos:

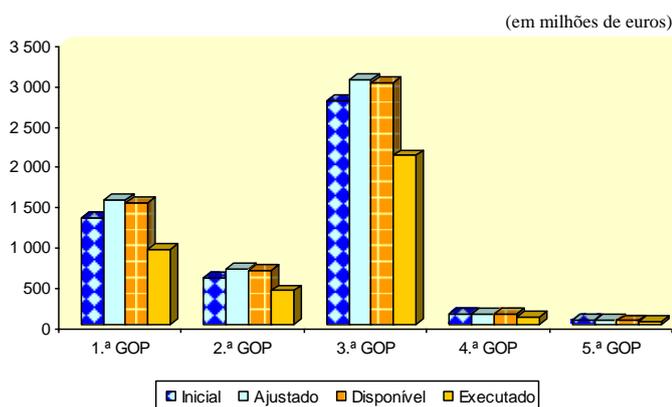
- ◆ 1.^a Grande Opção – Assegurar uma trajectória de crescimento sustentado, assente no conhecimento, na inovação e na qualificação dos recursos humanos – 27,3%;
- ◆ 2.^a Grande Opção – Reforçar a coesão, reduzindo a pobreza e criando mais igualdade de oportunidades – 11,9%;
- ◆ 3.^a Grande Opção – Melhorar a qualidade de vida e reforçar a coesão territorial num quadro sustentável de desenvolvimento – 57,2%;
- ◆ 4.^a Grande Opção – Elevar a qualidade da democracia, modernizando o sistema político e colocando a justiça e a segurança ao serviço de uma plena cidadania – 2,6%;
- ◆ 5.^a Grande Opção – Valorizar o posicionamento externo de Portugal e construir uma política de defesa adequada à melhor inserção internacional do país – 0,9%.

¹ Cfr. Lei n.º 52/2005, de 31 de Agosto (Grandes Opções do Plano para 2005-2009 e Grandes Opções de Política para 2005-2006 – Principais Linhas de Acção).



Em termos de execução, no gráfico seguinte podemos observar que a 3ª GOP representou o montante mais elevado do PIDDAC, com 58,9% de valor executado (€ 2.096,6 milhões) e 57,2% do inicialmente proposto.

Gráfico IV.10 – PIDDAC face às prioridades das GOP



Fonte: Informação proveniente do SIPIDDAC.

A 3ª GOP, a 1ª GOP e a 2ª GOP, com € 2.096,6 milhões, € 924,0 milhões e € 414,2 milhões executados, obtiveram uma expressão, face ao total, de 58,9%, 26,0% e de 11,6%, respectivamente. A 4ª e a 5ª GOP apresentaram valores inferiores a 3%.

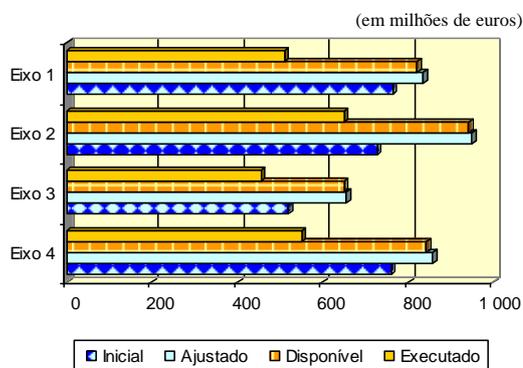
As taxas de execução apresentadas pelas cinco GOP foram as seguintes: 1ª GOP – 61,4%, 2ª GOP – 62,8%, 3ª GOP – 69,8%, 4ª GOP – 72,9% e 5ª GOP – 86,2%.

4.2.6.1.6 – Despesa por eixo do QCA III

O PIDDAC inicial co-financiado no âmbito do QCA¹, no total de € 2.780,7 milhões, representava 57,3% do investimento total previsto, tendo a execução correspondido ao montante de € 2.171,0 milhões (61,0% do total executado).

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

Gráfico IV.11 – PIDDAC por eixos do QCA III¹



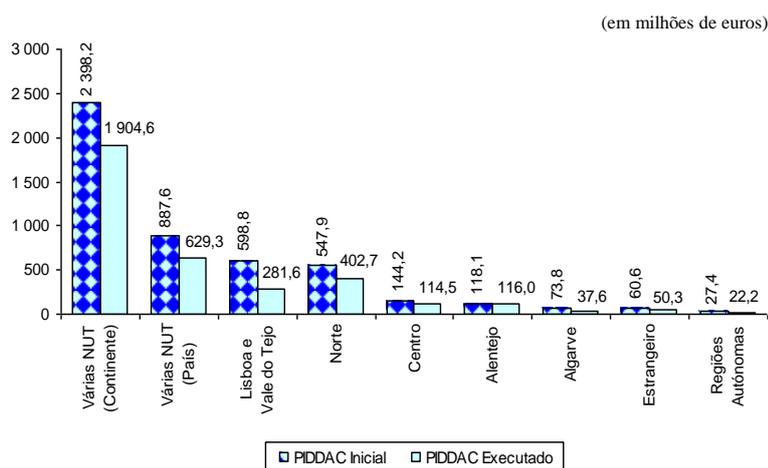
Como se pode observar pelo gráfico anterior, o orçamento inicial foi inferior ao orçamento ajustado e ao orçamento disponível, situação que ocorreu em todos os eixos.

Quanto à execução, destacaram-se os Eixos 2 e 4 que, conjuntamente, atingiram o montante de € 1.202,0 milhões e representaram 55,4% do total executado do QCA e 33,8% do total executado.

4.2.6.1.7 – Despesa por região

O PIDDAC inicial e executado por NUT encontram-se expressos no gráfico seguinte:

Gráfico IV.12 – PIDDAC por NUT II



No âmbito regional, cerca de 72,6% da despesa não foi passível de afectação geográfica: várias NUT do Continente (53,5%); várias NUT do País (17,7%) e Estrangeiro (1,4%).

¹ Não foi incluído o Eixo 5 – Assistência Técnica por representar valores muito reduzidos (€ 2,4 milhões – 0,07% do total executado).



A despesa executada por NUT foi distribuída pela ordem seguinte: Região Norte (11,3%), Região de Lisboa e Vale do Tejo (7,9%), Alentejo (3,3%), Região Centro (3,2%), Algarve (1,1%) e Regiões Autónomas (0,6% – os Açores com cerca de 0,4%, e a Madeira, com cerca de 0,2%).

As taxas de execução mais elevadas verificaram-se em: Estrangeiro (89,7%), Região Autónoma da Madeira (81,0%), várias NUT do Continente (73,5%), e o Alentejo (72,8%) – cfr. gráfico IV.12 e quadro IV.8.

Quadro IV.8 – PIDDAC regionalizado

(em milhões de euros)

Regiões	Dotação Inicial		Dotação Ajustada		Dotação Disponível		Dotação Executada		Taxa de Execução (B/A)
	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)	Valor (A)	Estrutura (%)	Valor (B)	Estrutura (%)	
Norte	547,9	11,3	634,3	11,7	626,7	11,8	402,7	11,3	64,3
Centro	144,2	3,0	177,6	3,3	174,1	3,3	114,5	3,2	65,8
Lisboa e Vale do Tejo	598,8	12,3	644,0	11,8	620,1	11,6	281,6	7,9	45,4
Alentejo	118,1	2,4	162,3	3,0	159,3	3,0	116,0	3,3	72,8
Algarve	73,8	1,5	83,8	1,5	80,5	1,5	37,6	1,1	46,7
Várias NUT (Continente)	2 398,2	49,4	2 630,1	48,4	2 591,0	48,6	1 904,6	53,5	73,5
Açores	19,9	0,4	25,8	0,5	25,5	0,5	15,2	0,4	59,7
Madeira	7,5	0,2	8,8	0,2	8,7	0,2	7,0	0,2	81,0
Estrangeiro	60,6	1,2	61,0	1,1	56,1	1,1	50,3	1,4	89,7
Várias NUT (País)	887,6	18,3	1 007,5	18,5	989,1	18,6	629,3	17,7	63,6
Total	4 856,7	100,0	5 435,2	100,0	5 331,2	100,0	3 558,8	100,0	66,8

Fonte: OE, CGE de 2006 e informação proveniente do SIPIDDAC.

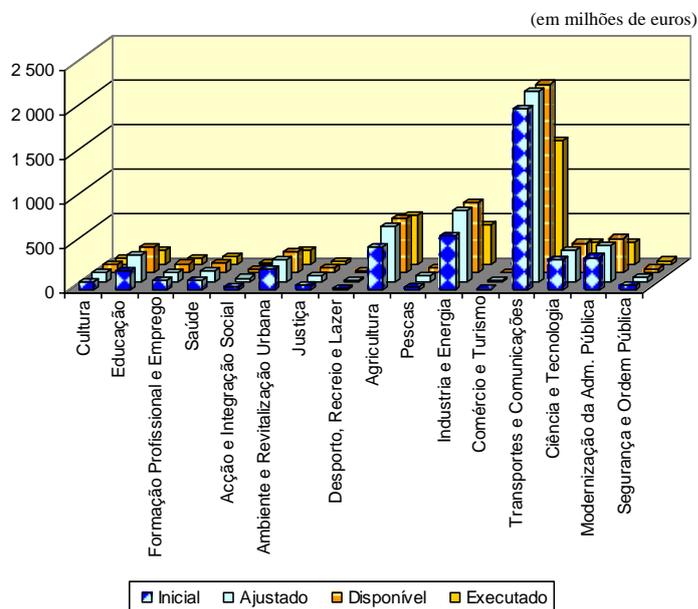
4.2.6.1.8 – Despesa por sector

No sector dos *transportes e comunicações* foram aplicados € 1.386,1 milhões, o que correspondeu a 38,9% do total executado. De referir que cinco dos dezasseis sectores (*agricultura, indústria e energia, transportes e comunicações, ciência e tecnologia e modernização da administração pública*) representaram 80,9% (€ 2.880,6 milhões) do total investido.

A execução no sector produtivo, abrangendo a *agricultura, as pescas, a indústria e energia, e o comércio e turismo*, foi de € 1.026,2 milhões, ou seja, 28,8% do total. Neste sector, a *agricultura* representou 15,4% do executado, as *pescas* 0,7%, a *indústria e energia* 12,4% e o *comércio e turismo* 0,3%.

Neste âmbito de análise destacam-se, com as mais elevadas taxas de execução, os sectores do *comércio e turismo* (99,0%), da *agricultura* (89,5%) e da *segurança e ordem públicas* (80,9%) (cfr. gráfico IV.13).

Gráfico IV.13 – PIDDAC por sector



4.2.6.2 – PIDDAC – Cap. 50

O Cap. 50, com € 1.761,1 milhões executados, representou 49,5% do PIDDAC total, tendo obtido uma taxa média de execução de 80,1%.

Os valores do PIDDAC inicial, disponível e executado são evidenciados no quadro seguinte.

Quadro IV.9 – PIDDAC Cap. 50

(em milhões de euros)

Capítulo 50	PIDDAC Inicial		PIDDAC Disponível		PIDDAC Executado		Taxa de Execução (C/B)
	Valor (A)	Estrutura (%)	Valor (B)	Estrutura (%)	Valor (C)	Estrutura (%)	
Financiamento nacional	1 969,3	89,8	1 968,6	89,6	1 702,8	96,7	86,5
Financiamento comunitário	222,8	10,2	229,5	10,4	58,4	3,3	25,4
Total Geral	2 192,1	100,0	2 198,1	100,0	1 761,1	100,0	80,1

Fonte: OE, CGE de 2006 e informação proveniente do SIPIDDAC.

O financiamento nacional do Cap. 50 representou 96,7% do total executado. A execução deste financiamento foi de € 1.702,8 milhões, em que € 1.048,0 milhões foram executados pelos Serviços Integrados e € 654,7 milhões pelos Serviços e Fundos Autónomos.

O financiamento comunitário do Cap. 50, destinado aos Serviços Integrados, envolveu uma execução de € 58,4 milhões, correspondendo a uma taxa de execução de 25,4%.



Comparando a informação oriunda dos dois sistemas de informação do PIDDAC – SIPIDDAC do DPP e SCC da DGO (mapa 17), verificam-se divergências nos valores executados em todos os ministérios, sendo o total da diferença de € 52,3 milhões (cfr. quadro IV.10).

Quadro IV.10 – PIDDAC executado Cap. 50

(em euros)

Ministério	SIPIDDAC		Mapas 17 e 19		Diferenças (A-C)	Diferenças (B-D)
	Financiamento Nacional (A)	Financiamento Comunitário (B)	Financiamento Nacional (C)	Financiamento Comunitário (D)		
EGE	36 390 572,00	4 305 825,00	37 071 430,12	4 305 825,88	(680 858,12)	(0,88)
MADRP	204 701 892,00	2 667 701,00	200 711 427,54	2 667 524,78	3 990 464,46	176,22
MAI	45 563 138,00	1 588 374,00	45 563 134,75	1 588 371,78	3,25	2,22
MAOTDR	135 819 051,00	9 027 046,00	140 843 874,68	9 027 050,64	(5 024 823,68)	(4,64)
MCTES	213 750 229,00	657 791,00	226 154 413,62	657 790,25	(12 404 184,62)	0,75
MC	51 610 485,00	1 377 025,00	53 973 902,67	1 377 021,24	(2 363 417,67)	3,76
MDN	4 417 713,00	51 836,00	6 655 016,96	51 752,66	(2 237 303,96)	83,34
ME	68 734 793,00	21 207 137,00	68 804 318,36	21 207 136,70	(69 525,36)	0,30
MEI	100 900 291,00	1 936 728,00	91 775 346,11	1 936 729,21	9 124 944,89	(1,21)
MFAP	31 658 200,00	2 602 704,00	31 131 132,70	2 602 672,47	527 067,30	31,53
MJ	34 015 208,00	3 956 828,00	34 807 142,22	3 956 825,84	(791 934,22)	2,16
MNE	9 849 109,00	39 817,00	9 849 108,36	39 816,62	0,64	0,38
MOPTC	713 898 165,00	4 728 869,00	744 844 784,38	4 728 863,27	(30 946 619,38)	5,73
MS	39 478 266,00	3 949 720,00	46 867 462,58	3 968 291,08	(7 389 196,58)	(18 571,08)
MTSS	11 968 992,00	276 383,00	15 998 549,64	276 383,03	(4 029 557,64)	(0,03)
Total	1 702 756 104,00	58 373 784,00	1 755 051 044,69	58 392 055,45	(52 294 940,69)	(18 271,45)

Fonte: CGE de 2006 e Informação proveniente do SIPIDDAC.

Tendo em consideração a informação constante do quadro anterior, observa-se que, globalmente, o registo de valores no mapa 17 da CGE é superior em cerca de € 52,3 milhões à execução no SIPIDDAC. Estas diferenças são de maior montante nos seguintes ministérios: MOPTC (€ 30,9 milhões), MCTES (€ 12,4 milhões), MEI (-€ 9,1 milhões), MS (€ 7,4 milhões), MAOTDR (€ 5,0 milhões) MTSS (€ 4,0 milhões), MADRP (-€ 4,0 milhões) e MC e MDN (com cerca de € 2,4 milhões e € 2,2 milhões, respectivamente).