

## 5. FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA

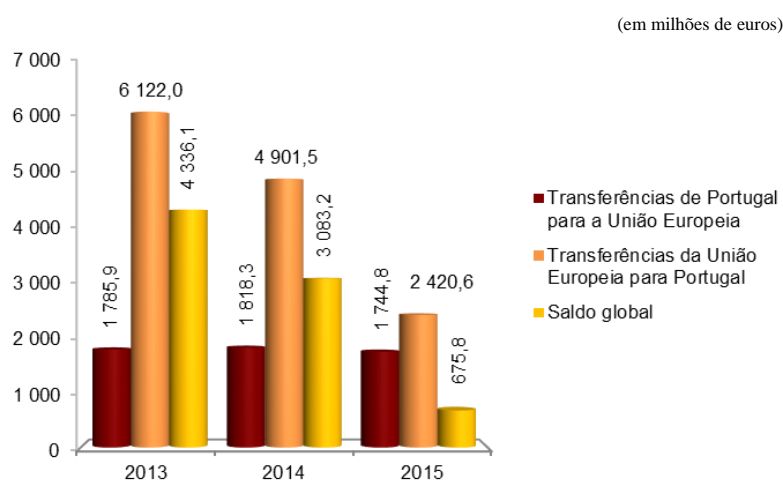
No Parecer sobre a Conta Geral do Estado, o Tribunal de Contas deve apreciar os fluxos financeiros com a UE, bem como o grau de observância dos compromissos com ela assumidos<sup>1</sup>.

Neste ponto procede-se à análise dos fluxos financeiros entre Portugal e a UE, bem como à avaliação da execução financeira dos instrumentos que em Portugal concretizam a aplicação dos fundos europeus estruturais e de investimento, da garantia agrícola e de outros instrumentos financeiros de iniciativa comunitária.

### 5.1. Saldo global

A informação representada no gráfico seguinte foi apurada pelos serviços do Tribunal de Contas e, como se desenvolve nos pontos seguintes, não é totalmente coincidente com a que consta da CGE 2015 (Volume I – quadro 74).

**Gráfico 9 – Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia – 2013 a 2015**



Fonte: DGTC.

Analisando a evolução do “Saldo global” face ao ano anterior, observa-se a sua redução em € 2.407,4 M (-78,1%) devido, sobretudo, ao comportamento dos fluxos financeiros provenientes da UE (€ - 2.480,9 M; -50,6%).

<sup>1</sup> Por força do disposto na alínea i) do n.º 1 do art. 41.º da Lei 98/97.

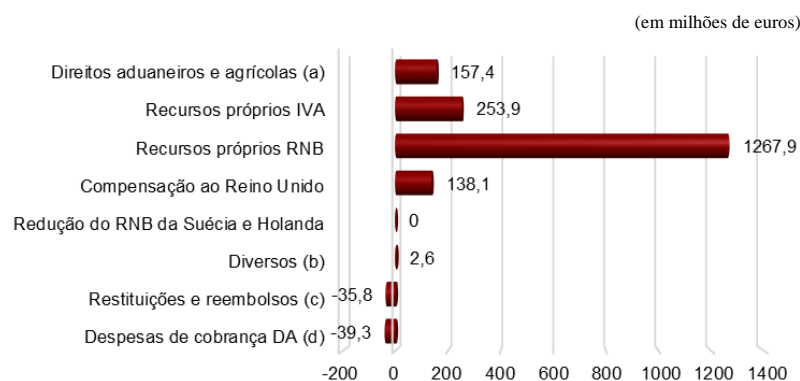


## 5.2. Fluxos financeiros para a União Europeia

Os valores contantes da CGE relativos aos fluxos financeiros para a UE (quadro 74) foram objeto de verificação pelos serviços do Tribunal junto da Direção-Geral do Orçamento não havendo inconsistências a assinalar.

Os referidos fluxos, que em 2015 ascenderam a € 1.744,8 M, respeitam à contribuição de Portugal para o financiamento do orçamento da UE, desagregando-se da seguinte forma:

Gráfico 10 – Transferências para a União Europeia em 2015



(a) Inclui as quotizações sobre o açúcar e isoglucose e RPT não cobrados.

(b) Inclui outros encargos e juros.

(c) Correções de anos anteriores.

(d) Encargos de cobrança dos direitos aduaneiros e agrícolas (25%).

Fonte: DGO e dados apurados em auditoria.

Em termos globais regista-se uma diminuição dos fluxos para a UE de € 73,5 M, face a 2014, em razão essencialmente da diminuição dos “Recursos próprios RNB” (€ -84,2 M), os quais, em termos líquidos, continuam a ter um peso preponderante (70,8%), embora menor do que no ano anterior (74,4%).

Registaram-se aumentos parcelares nos itens “Compensação ao Reino Unido”, “Direitos aduaneiros” e “Recursos próprios IVA”, que, no conjunto, implicaram um acréscimo de € 50,7 M, o qual foi, em parte, compensado pelo aumento das restituições de recursos próprios não tradicionais (€ 34,9 M).

Tal como no ano anterior, em 2015 não ocorreram transferências a título de “Redução do RNB Suécia e Holanda”, sendo apenas efetuadas quando a Decisão 2014/335/UE, Euratom do Conselho, de 26/05, entrar em vigor, embora com efeitos retroativos a 01/01/2014.

No decurso da auditoria realizada é de destacar:

- ◆ Apesar da boa prática registada quanto à decisão de se pagar condicionalmente os montantes solicitados pela Comissão, continuaram a verificar-se atrasos nos pagamentos, o que faz onerar o Estado Português em encargos acrescidos. Neste âmbito foram identificados constrangimentos no circuito dos pagamentos dos processos de recursos próprios tradicionais não cobrados, em especial delongas na análise dos processos por parte da AT e da emissão dos despachos pelo SEAF, inviabilizando o pagamento nos prazos fixados pela Comissão Europeia;

- ◆ Foram pagos € 2,6 M de juros, relativos a processos de forma geral muito antigos, acarretando encargos acrescidos para o Estado por não terem sido pagos nos prazos comunicados pela Comissão, verificando-se, numa situação, que o valor destes juros representou cerca de 11 vezes a dívida inicial, tendo também sido pago após a data fixada, situação suscetível de gerar igualmente novos encargos com juros.

Sobre esta matéria o Gabinete do Ministro das Finanças informou que já foram tomadas medidas pelo Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais “*por forma a estabelecer um mais célere e eficiente circuito de autorização, garantindo desta forma a disponibilização em tempo útil dos recursos próprios tradicionais à CE*”.

### **5.3. Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal**

#### **5.3.1. Reflexo das transferências da União Europeia na CGE**

Os elementos constantes da CGE respeitantes aos fluxos financeiros provenientes da UE foram confrontados com a informação recolhida junto das Autoridades de Certificação/Entidades Pagadoras dos fundos europeus<sup>1</sup> e com os elementos de suporte da DGO e do IGCP<sup>2</sup>. Foi também considerada a informação obtida junto de beneficiários diretos de apoios no âmbito de Programas de Ação de Iniciativa Comunitária<sup>3</sup>.

Quanto aos valores indicados no quadro 74 da CGE, verificou-se que as diferenças ocorreram nos itens “PAIC” e “Diversos”, como se evidencia no quadro seguinte. Também é de notar que não foi autonomizado o montante relativo ao Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAC), tendo sido incorretamente incluído no item “FSE”, conforme reconhecido pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, e também referido pela DGO, em sede de contraditório.

---

<sup>1</sup> Agência para o Desenvolvimento e Coesão para o FEDER, FSE e Fundo de Coesão e o IFAP para o FEAGA, FEADER e FEP/FEAMP.

<sup>2</sup> Entidade que assume a gestão da tesouraria do Estado e onde residem as contas bancárias relativas aos organismos públicos e dos fundos comunitários, que têm como titulares a Comissão Europeia, as Autoridades de Certificação/Pagamento dos fundos estruturais.

<sup>3</sup> Neste âmbito foi recolhida informação junto de um conjunto representativo de entidades beneficiárias, tendo-se apurado transferências no valor total de € 105,1 M.



*Handwritten signature and initials*

**Quadro 56 – Transferências da União Europeia – Divergências apuradas**

(em milhões de euros)

Designação	CGE (1)	Valor apurado (2)	Diferença (valor) (3)=(1)-(2)
<b>Transferências da UE para Portugal</b>	<b>2 368,7</b>	<b>2 420,6</b>	<b>-51,9</b>
FEDER	687,3	687,3	0,0
FSE	460,6	441,1	19,5
IFOP/FEP/FEAMP	50,4	50,4	0,0
Fundo de Coesão	148,6	148,6	0,0
FEOGA-Garantia/FEAGA	671,8	671,8	0,0
FEADER	288,0	288,0	0,0
FEAC	0,0	19,5	-19,5
PAIC	38,4	105,1	-66,7
Diversos	45,4	30,6	14,8
Restituições e reembolsos	-21,8	-21,8	0,0

Fonte: CGE 2015, IGCP, Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IFAP e beneficiários de transferências diretas da CE.

À semelhança do referido em Pareceres anteriores, a CGE 2015 não evidencia todos os fluxos financeiros recebidos da UE no ano, contribuindo para este facto o carácter menos centralizado das transferências relativas a PAIC ou a dotações diversas do orçamento comunitário (sem recurso a entidades pagadoras nacionais), a sua frequente tramitação fora da tesouraria do Estado e a falta de comunicação à DGO pelos respetivos beneficiários públicos.

Assim, apesar do procedimento instituído de reporte à DGO dos montantes recebidos diretamente da UE pelas entidades sujeitas à disciplina orçamental<sup>1</sup>, este dever não foi ainda cumprido por várias delas, pelo que se revela necessária a promoção do respetivo cumprimento junto das referidas entidades.

Também, como foi observado pelo Tribunal no PCGE 2014, o item “PAIC” deveria não só refletir os montantes relativos ao 7.º PQ e ERASMUS+ mas abranger todas as transferências inerentes aos demais PAIC. Assim, não se compreende que a CGE 2015 registre apenas € 38,4 M em “PAIC” pois só a Agência Nacional ERASMUS Educação e Formação reportou, no ano de 2015, o valor de € 43,1 M. Por outro lado, os dados constantes da CGE também não são consistentes com os registos do IGCP relativos às transferências da UE para esta Agência (€ 43,3 M).

Questionada a DGO, esta, em sede de contraditório, referiu não ter considerado a Agência Nacional ERASMUS+ Educação e Formação na rubrica “PAIC”, o que não se entende, por não ser consistente com a prática seguida nos anos anteriores e esta ser uma entidade de intermediação de fundos europeus. Por seu turno, o IGCP, sobre a rubrica “Diversos”, na sua resposta, refere que irá diligenciar no sentido da melhor identificação das transferências ordenadas pela CE, da conta por si titulada, domiciliada na tesouraria do Estado.

Na CGE de 2015 os mapas que contêm informação sobre a execução orçamental da despesa por fonte de financiamento são o mapa 22 – “Desenvolvimento das despesas dos serviços integrados”, o mapa 31 “Discriminação das receitas e das despesas dos Serviços e Fundos Autónomos”, os mapas 53 a 62 relativos a “Projetos “ e o mapa “Elementos informativos sobre os programas orçamentais”, sendo apenas este último aquele que, apesar de não dispor de informação agregada, permite obter totais globais sobre as fontes de financiamento da despesa orçamental.

<sup>1</sup> Constante do ponto 110 da Circular Série A, n.º 1375, da DGO.

Ora, para a evidência do financiamento comunitário, a informação constante do mapa “Elementos informativos sobre os programas orçamentais” deveria ser agregada por fonte de financiamento, à semelhança do mapa 53 relativo aos “Projetos”, de modo a espelhar o montante da despesa cofinanciada por cada um dos fundos europeus, por programa orçamental.

Embora os dados disponibilizados sobre a execução orçamental no SIGO não sejam totalmente comparáveis com os dados oriundos das Autoridades de Certificação uma vez que nestas últimas a despesa corresponde a despesa validada e não a pagamentos efetivos, os totais de cada fundo europeu deveriam ser próximos em milhões de euros, o que continua a não se verificar.

Dessa análise comparativa resultam divergências acentuadas, na generalidade dos fundos (€ 1.139,9 M no FEDER, € 514,1 M no FEAGA/FEOGA Garantia, € 389,4 M no Fundo de Coesão e € 375,0 M no FEADER), que podem traduzir a aplicação do modelo de registo preconizado pela DGO, se estas diferenças corresponderem realmente a execução financeira de fundos comunitários sem cofinanciamento público nacional, situação em que os serviços registam a receita e a despesa como extraorçamental<sup>1</sup>, ou podem representar uma incorreta classificação económica das operações.

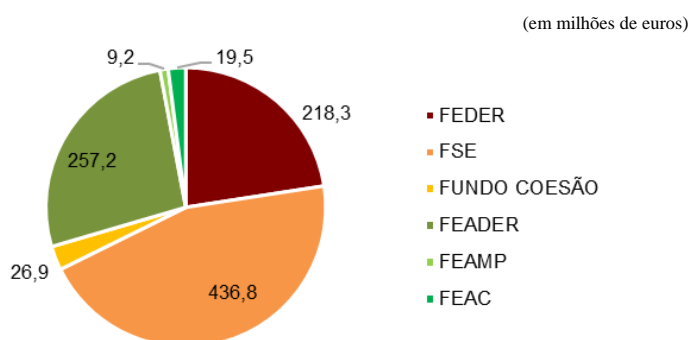
Revela-se, assim, necessário que, no domínio dos fundos europeus, exista informação sobre as operações extraorçamentais das entidades da administração central sujeitas à disciplina orçamental, dado o relevo desta informação para a análise da execução dos fundos provenientes da UE.

Verificou-se, ainda, que a tentativa de adaptação dos códigos para as fontes de financiamento relativas ao financiamento da UE para o novo período de programação 2014-2020, não permite uma utilização correta pelos serviços, constituindo fator de erro no registo das operações. Revela-se assim necessária a revisão das fontes de financiamento respeitantes aos fundos europeus.

### 5.3.2. Fluxos relativos ao Período de Programação 2014-2020

Em 2015 ocorreram transferências da UE destinadas ao Portugal 2020 no valor de € 948,4 M e de € 19,5 M para o FEAC.

**Gráfico 11 – Fluxos financeiros recebidos da União Europeia em 2015 (Portugal 2020)**



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão e IFAP.

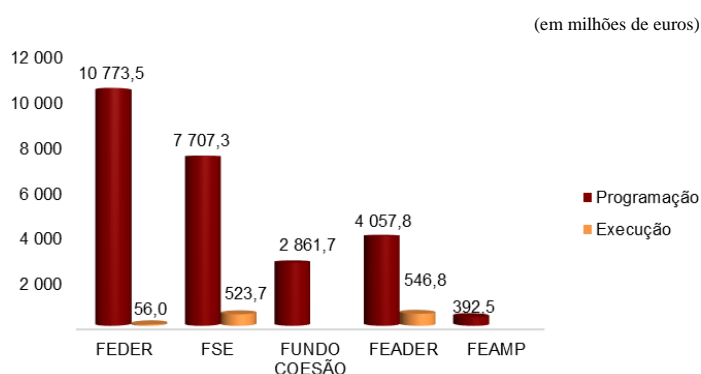
<sup>1</sup> Cfr. ponto 39 da Circular Série A, n.º 1370, relativo à forma de registo pelas entidades da administração central dos fundos comunitários e da contrapartida nacional. Quando esta última existe dá sempre lugar a registo da receita e despesa orçamental.



Dos fluxos financeiros rececionados da UE, € 462,1 M deveram-se a pré-financiamentos e € 505,8 M foram transferidos para reembolso de despesa do FSE (€ 133,2 M, PO Inclusão Social e Emprego; € 163,0 M, PO Capital Humano) e do FEADER (€ 191,9 M, PDR Continente 2020; € 17,7 M, PRORURAL+).

Para o período de programação do Portugal 2020 está prevista a execução de despesa comunitária no valor total de € 25.792,8 M. Muito embora o início da execução financeira estivesse previsto para 2014, apenas o FEADER registou execução nesse ano. Segundo apurado, em 2015 teve, por sua vez, início a execução financeira do FSE e FEDER<sup>1</sup>, não tendo ainda sido registada qualquer execução financeira no âmbito do Fundo de Coesão<sup>2</sup> e do FEAMP.

Gráfico 12 – Execução financeira acumulada do Portugal 2020



Nota: A Agência para o Desenvolvimento e Coesão, em contraditório, referiu valores de programação do FEDER e FSE que não coincidem com os do Acordo de Parceria.

Fonte: Programação: Acordo de Parceria; Execução: Agência para o Desenvolvimento e Coesão e IFAP.

Em termos acumulados a despesa elegível validada no âmbito do Portugal 2020 ascendeu a € 1.226,8 M. Deste valor € 1.126,5 M respeitou a financiamento comunitário, representando taxas de execução de 4,2% para a despesa elegível e de 4,4% para a despesa comunitária, refletindo um nível de execução financeira muito baixo, apesar de o FEADER e o FSE apresentarem níveis de execução superiores<sup>3</sup>.

O PO Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos, os PO Regionais do continente e o PO Assistência Técnica apesar de já terem iniciado a aprovação de projetos, não apresentaram execução financeira/despesa validada até final de 2015. O PO MAR 2020, cuja Decisão de aprovação pela CE só sucedeu a 30/11/2015, ainda não tinha iniciado a aprovação de operações.

A Agência para o Desenvolvimento e a Coesão, enquanto entidade de coordenação técnica geral do Portugal 2020, em sede de contraditório, veio alegar valores de execução diferentes dos apresentados pelo IFAP para os PDR 2020, enquanto autoridade de certificação e organismo pagador do FEADER (em € 149 M)<sup>4</sup>, traduzindo necessidade de maior articulação de forma a garantir a interoperabilidade que assegure a coerência e fiabilidade desta informação.

<sup>1</sup> PO Competitividade e Internacionalização, PO Inclusão Social e Emprego, PO Capital Humano e PO Regionais dos Açores e da Madeira.

<sup>2</sup> Embora já se tenham registado operações aprovadas.

<sup>3</sup> FEADER, 13,5% e FSE, 6,8%.

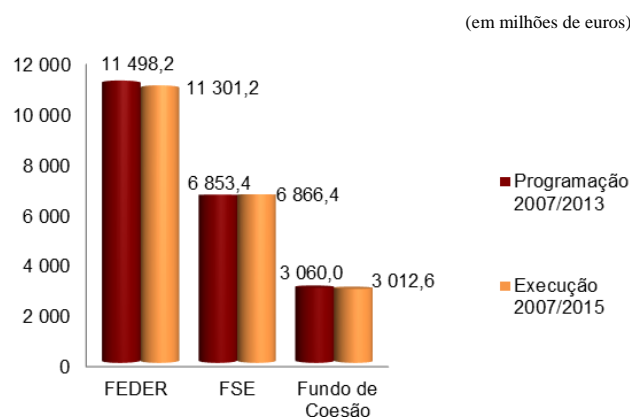
<sup>4</sup> € 112,8 M, PDR Continente; € 30,5 M, PRORURAL+; € 6,0 M PDR Madeira.

### 5.3.3. Fluxos relativos ao Período de Programação 2007-2013

#### 5.3.3.1. Execução do QREN

Neste âmbito, as transferências oriundas da UE no ano de 2015 totalizaram € 561,4 M, o que representa apenas 2,6% no total da programação comunitária para o QREN, refletindo o facto de se tratar do último ano de execução.

**Gráfico 13 – Programação e execução acumulada dos fundos do QREN, em 31/12/2015**



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão

A despesa pública acumulada validada no âmbito do QREN ascendeu a € 25.820,9 M. Deste valor € 21.180,2 M respeitam a financiamento comunitário, representando taxas de execução<sup>1</sup> de praticamente 100% para a despesa pública e de 98,9% para a despesa comunitária.

Conforme se observa os níveis de despesa validada alcançados aproximam-se dos 100% nos três fundos europeus, ultrapassando inclusivamente as dotações atribuídas, nalguns casos.

Os dados obtidos sobre o QREN, a 31/12/2015, não correspondem ainda à informação final de encerramento dos PO uma vez que a Autoridade de Certificação não apresentou os respetivos pedidos de saldo final, o que ocorrerá até 31/03/2017, nos termos acordados com a CE.

#### 5.3.3.2. Execução dos Programas Operacionais financiados pelo FEADER e FEP

No âmbito do FEADER foram rececionados em 2015 € 30,8 M, dos quais € 23,3 M destinados ao PRODERAM e € 7,5 M ao PRORURAL.

No final de 2015 o PRODER, o PRORURAL e o PRODERAM apresentavam taxas de execução de 99,6%, 97,2% e 94,9%, respetivamente, e o PRRN evidenciava uma taxa de 101,1%.

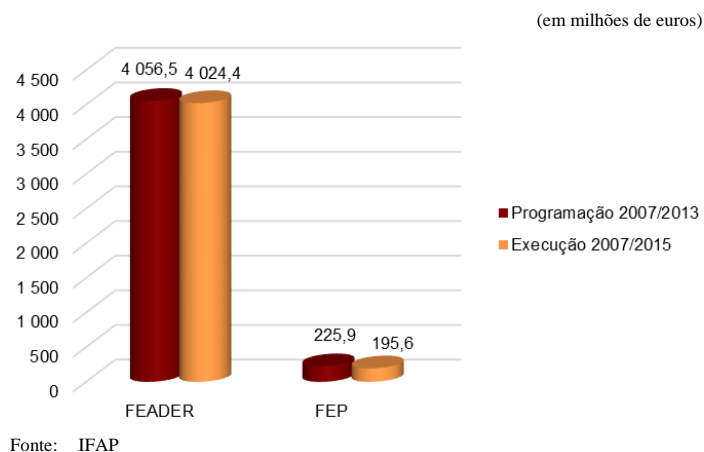
<sup>1</sup> Taxa de execução = despesa validada / despesa programada.



*Handwritten signature*

O PROMAR registou uma taxa de execução mais baixa, de 86,6%<sup>1</sup>, mas a respetiva conclusão foi prorrogada até 31/03/2017.

Gráfico 14 – Programação e execução acumulada do FEADER e do FEP, em 31/12/2015



### 5.3.4. Outros fluxos

Os fluxos financeiros oriundos da UE, no âmbito do FEAGA, ascenderam, em 2015, a € 671,8 M, dos quais € 669,0 M para os mercados agrícolas, € 2,4 M para a gestão centralizada das medidas veterinárias e € 0,4 M para a gestão centralizada das pescas. A execução financeira do ano evidenciou pagamentos no montante de € 625,8 M, tendo ocorrido, porém, no mesmo período, devoluções no valor de € 79,6 M. Dos dados disponíveis sobre a campanha de 2015 destacam-se os pagamentos respeitantes às Ajudas Diretas Dissociadas (€ 265,9 M), a Outras Ajudas Diretas (€ 234,4 M) e aos Produtos do Sector Vitivinícola (€ 60,5 M).

No âmbito de Programas de Ação de Iniciativa Comunitária foram identificados € 105,1 M de transferências em 2015, sendo de especial relevância o Programa Erasmus + (€ 43,1 M) e o Horizonte 2020/7.º Programa Quadro (€ 33,4 M).

Em relação aos anteriores períodos de programação, verificaram-se, ainda, em 2015, algumas transferências (€ 33,6 M) no âmbito dos saldos finais de projetos do Fundo de Coesão II.

Finalmente, o IGCP classifica como “Diversos” € 37,2 M que transitaram pela tesouraria do Estado, oriundos de dotações comunitárias diversas. Dado que nesse valor estão incluídos montantes referentes a PAIC e ao FEAGA, apenas se considerou como “Diversos” € 30,6 M (cfr. Quadro 56).

<sup>1</sup> Face à dotação corrigida de € 225,9 M, após as sucessivas anulações no valor global de € 20,6 M com referência a 2012, 2013 e 2014.