



**RELATÓRIO DE AUDITORIA
AO**

**“SISTEMA DE GESTÃO E AVALIAÇÃO DO CONTROLO INTERNO NO ÂMBITO
DO IFOP”**

Tribunal de Contas

Lisboa
2000



Proc. n.º 72/99 – Audit

Relatório n.º 29/00 – 2ª Secção

**Auditoria ao Sistema de Gestão e Avaliação
do Controlo Interno no Âmbito do IFOP**



ÍNDICE

ÍNDICE DE QUADROS.....	5
ÍNDICE DE ANEXOS.....	6
RELAÇÃO DE SIGLAS.....	7
1 - FICHA TÉCNICA.....	8
2 - SUMÁRIO.....	9
2.1 - CONCLUSÕES.....	9
2.1.1 - <i>Conclusões Comuns ao PROPESCA e à IC Pesca</i>	9
2.1.2 - <i>Conclusões Específicas - PROPESCA</i>	11
2.1.3 - <i>Conclusões Específicas - IC Pesca</i>	14
2.2 - RECOMENDAÇÕES	16
3 - INTRODUÇÃO.....	17
3.1 - OBJECTO E ÂMBITO DA AUDITORIA	17
3.2 - ENTIDADES INTERVENIENTES	17
3.3 - METODOLOGIA E CONDICIONANTES.....	18
3.4 - AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	18
4 - O IFOP NO ÂMBITO DO QCA II.....	20
5 - AS INTERVENÇÕES OPERACIONAIS PROPESCA E IC PESCA.....	23
5.1 - CARACTERIZAÇÃO.....	23
5.1.1 - <i>PROPESCA</i>	23
5.1.2 - <i>IC Pesca</i>	24
5.2 - ESTRUTURA DE GESTÃO E MEIOS AFECTOS	25
5.2.1 - <i>PROPESCA</i>	25
5.2.2 - <i>IC Pesca</i>	26
5.2.3 - <i>Estrutura de Gestão e Meios Comuns Afectos ao PROPESCA e IC Pesca</i>	27
5.3 - LEGISLAÇÃO APLICÁVEL	27
5.4 - REALIZAÇÃO FINANCEIRA.....	29
5.4.1 - <i>PROPESCA</i>	29
5.4.1.1 - Execução financeira anual.....	29
5.4.1.2 - Aprovações / execução financeira acumulada (31/12/98)	32
5.4.1.3 - Aprovações / execução financeira acumulada (31/12/1999).....	38
5.4.1.4 - Perspectiva regionalizada.....	45
5.4.2 - <i>IC Pesca</i>	46
5.4.2.1 - Execução financeira anual.....	46
5.4.2.2 - Aprovações / execução financeira acumulada (31/12/98)	48
5.4.2.3 - Aprovações / execução financeira acumulada (31/12/99)	50
5.4.2.4 - Perspectiva regionalizada.....	55
5.5 - CANDIDATURAS.....	56
5.5.1 - <i>Tramitação das Candidaturas</i>	56
5.5.2 - <i>Eficácia da Decisão das Candidaturas</i>	59
5.6 - PAGAMENTOS.....	65
5.6.1 - <i>Tramitação das Verbas</i>	65
5.6.2 - <i>Processo de Pagamento - Tramitação</i>	66
5.6.3 - <i>Comissões Cobradas pelo IFADAP</i>	67
5.6.4 - <i>Eficácia da Decisão dos Pagamentos</i>	70
5.7 - ACCÕES DE CONTROLO	74



9

Tribunal de Contas

5.8 - DESLOCAÇÕES A BENEFICIÁRIOS.....	77
6 - EMOLUMENTOS.....	79
7 - DETERMINAÇÕES FINAIS.....	80
APÊNDICE (Respostas dos Auditados)	
ANEXOS	



ÍNDICE DE QUADROS

N.º	Designação	Pág.
I	Intervenções Operacionais Financiadas pelo IFOP	20
II	Entidades Responsáveis pelo Controlo do IFOP	22
III	Reprogramações Financeiras no Âmbito do PROPESCA	30
IV	Programação/Execução Financeira Anual (PROPESCA)	31
V	Aprovações/Execução Financeira Acumulada a 31/12/98 (PROPESCA)	37
VI	Aprovações a 31/12/99/Execução Financeira Acumulada a 31/11/99 (PROPESCA)	39
VII	Projectos em Apreciação em 31/12/99 (PROPESCA)	42
VIII	Comparação entre as Aprovações Acumuladas a 31/12/98 e a 31/12/99 e a Despesa Pública Acumulada a 31/12/98 a 31/11/99 (PROPESCA)	44
IX	Regionalização da Despesa Pública Aprovada, Executada no Âmbito do PROPESCA	45
X	Programação/Execução Financeira Anual (IC Pesca)	47
XI	Execução Financeira Acumulada a 31/12/98 (IC Pesca)	49
XII	Aprovações a 31/12/99/Execução Financeira Acumulada a Outubro de 1999 (IC Pesca)	51
XIII	Proposta de Reprogramação (IC Pesca)	52
XIV	Reprogramações Financeiras no Âmbito do IFOP (IC Pesca)	52
XV	Comparação entre as Aprovações Acumuladas a 31/12/98 e a 31/12/99 e a Despesa Pública Acumulada a 31/12/98 a Outubro de 1999 (IC Pesca)	54
XVI	Regionalização da Despesa Pública Aprovada, Executada no Âmbito da IC Pesca	55
XVII	Prazos Estabelecidos para o Processo de Apreciação/Decisão das Candidaturas	58
XVIII	Tempo Médio de Decisão das Candidaturas Aprovadas por Acção – PROPESCA	59
XIX	Tempo Médio de Decisão das Candidaturas Aprovadas por Acção – IC Pesca	60
XX	Operações Objecto de Medição e Parâmetros Utilizados	61
XXI	Tempos das Operações – PROPESCA	62
XXII	Tempos das Operações – IC Pesca	63
XXIII	Comissões Cobradas pelo IFADAP no Âmbito do PROPESCA e IC Pesca (1994-1998)	69
XXIV	Eficácia da Decisão dos Pagamentos – PROPESCA	71
XXV	Eficácia da Decisão dos Pagamentos – IC Pesca	73
XXVI	Projectos Visitados do PROPESCA	77
XXVII	Projectos Visitados da IC Pesca	78



ÍNDICE DE ANEXOS

N.º	Designação
I	Organograma da DGPA
II	Organograma do IFADAP
III	Projectos do PROPESCA que Constituem a Amostra
IV	Projectos da IC Pesca que Constituem a Amostra
V	Decisões e Regulamentos da UE relativos ao IFOP e Legislação Nacional - PROPESCA e IC Pesca.
VI	Circuito de Candidaturas/Pagamentos do PROPESCA e IC Pesca



RELAÇÃO DE SIGLAS

CE – Comissão Europeia

CGD – Caixa Geral de Depósitos

CM – Câmara Municipal

DGPA – Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura

DGDR – Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional

DGT – Direcção-Geral do Tesouro

EAT – Estrutura de Apoio Técnico

FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FEOGA-O – Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – Secção Orientação

FSE – Fundo Social Europeu

IFADAP – Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas

IGF – Inspeção Geral de Finanças

IGA – Inspeção-Geral e Auditoria de Gestão

IFOP – Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas

IO – Intervenção Operacional

PO – Programa Operacional

PROPESCA – Programa para o Desenvolvimento Económico do Sector das Pescas

QCA II – Quadro Comunitário de Apoio II

RAA – Região Autónoma dos Açores

RCM – Resolução de Conselho de Ministros

SEDA - Secretário de Estado de Desenvolvimento Agrário

SET – Secretário de Estado do Tesouro

SIGEP – Sistema de Informação de Gestão das Pescas

UE – União Europeia

UG – Unidade de Gestão



1 - FICHA TÉCNICA

EQUIPA DE AUDITORIA			
	TÉCNICOS	CATEGORIA/CARGO	QUALIFICAÇÃO
Coordenação Geral	Lia Olema Videira Correia	Coordenadora	Lic. Direito
	Rui Águas Trindade	Coordenador Adjunto	Lic. Economia
Equipa de Auditoria	João Caracol Miguel	Assessor Principal	Lic. Finanças
	Jorge Moreno Trindade	Téc. Superior 1ª Classe	Lic. Gestão
	Carla Roldão	Téc. Superior de 2º Classe	Lic Direito
Apoio Informático	Kátia Lorena M. Nobre	Assist. Administrativo	
	Armando C.B. Antunes	Assist. Administrativo	



2 - SUMÁRIO

A presente auditoria teve como finalidade essencial analisar o sistema de gestão e avaliar o controlo interno do PROPESCA e da Iniciativa Comunitária (IC) Pesca, em termos da componente Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas (IFOP), no horizonte temporal de 1994 a 1998 e processou-se segundo métodos e técnicas internacionalmente aceites e condensadas no Manual de Auditoria e de Procedimentos aprovado pelo Tribunal, tendo alcançado, em síntese, os seguintes resultados:

2.1 - Conclusões

Da análise efectuada no âmbito da presente auditoria extraem-se as seguintes conclusões:

2.1.1 - Conclusões Comuns ao PROPESCA e à IC Pesca

- 1) A legislação relativa ao **PROPESCA**, em termos de prazos, é omissa relativamente a muitas das operações do processo de apreciação/decisão das candidaturas, bem como, no que respeita a pagamentos, relativamente a esta Intervenção Operacional e à **IC Pesca**.

Os prazos relativos a estas operações só foram estabelecidos através do “Regulamento Interno de Aplicação do PROPESCA”, aprovado em 1999, e de circulares em vigor desde Julho de 1998 e compiladas em 1999, que deram origem ao Manual de Procedimentos do IFOP. O prazo global para a apreciação/decisão das candidaturas nunca foi estipulado.

Esta definição tardia de prazos, para além de não conferir transparência e regras ao processo de gestão, potencia a desresponsabilização dos intervenientes, podendo conduzir a atrasos na execução da intervenção operacional, e dificulta a realização de um controlo efectivo no sistema de gestão (**vide ponto 5.3**).

- 2) Pela análise dos elementos recolhidos no SIGEP, relativos às datas de entrada e aprovação das candidaturas, verificou-se a existência de uma grande morosidade na apreciação das mesmas, quer no **PROPESCA** quer na **IC Pesca**.

O tempo médio de decisão para as candidaturas aprovadas no âmbito do **PROPESCA**, com excepção do relativo às Acções “Ajustamento do Esforço de Pesca” (178 dias), “Acompanhamento Sócio-Económico” (113 dias) e “Protecção das Zonas Marinhas”(125 dias) varia entre cerca de um ano – “Renovação e Modernização da Frota” (360 dias) e cerca de 20 meses – “Transformação e Comercialização dos Produtos de Pesca” (618 dias).

Relativamente às Acções “Equipamentos dos Portos de Pesca” (442 dias), “Desenvolvimento da Aquicultura” (459 dias) e “Promoção dos Produtos de Pesca” (476 dias), o tempo médio foi de cerca de 15 meses.

No que respeita à **IC Pesca**, verifica-se que o tempo médio de decisão mais baixo, até Outubro de 1999, se registou nos projectos englobados na acção 1.5- “Modernização de Equipamentos de Portos de Pesca”, com cerca de seis meses (197 dias), e o mais elevado nos projectos da acção 1.3-“Transformação e Comercialização dos Produtos de Pesca e Aquicultura”, com cerca de 1 ano e cinco meses (**vide ponto 5.5.2**).



3) O enorme tempo despendido na análise das candidaturas no **PROPESCA** e **IC Pesca** teve como consequências:

- ◇ Um baixo nível de compromissos e, conseqüentemente, uma baixa execução financeira o que originou, no caso do **PROPESCA**, duas reprogramações no âmbito das quais foi diminuída a dotação global IFOP em 17 873 mil Euros (9,8% da dotação inicial), o que equivale em escudos, tendo como referência a taxa cambial actual do Euro, a cerca de 3 583 215 contos;
- ◇ Risco da não utilização integral das verbas IFOP, tendo em atenção a demora na execução de alguns projectos, encontrando-se o **PROPESCA** e **IC Pesca**, para o aproveitamento integral destas verbas, dependente de uma aceleração por parte dos promotores na conclusão dos projectos;
- ◇ Retardamento da entrada das verbas IFOP em Portugal;
- ◇ Atraso nos investimentos a efectuar pelos promotores com o decorrente atraso na modernização da indústria, e na modernização da frota, com consequências directas para os agentes económicos envolvidos nos projectos e para a economia portuguesa.
- ◇ Risco de dificuldades para Portugal em negociações futuras com a União Europeia, relativas a financiamentos através do IFOP, tendo em atenção o atraso no compromisso de verbas e o nível de execução financeira (**vide ponto 5.5.2**).

4) Pela análise dos processos que constituem a amostra verificou-se que a operação do processo de apreciação/decisão das candidaturas onde se dá uma maior dilação temporal, quer no **PROPESCA** quer na **IC Pesca**, é, de forma destacada, a emissão do parecer técnico-administrativo da competência da DGPA, seguida, de forma distanciada, pela emissão do parecer económico-financeiro da competência do IFADAP, operações estas em termos técnicos de maior complexidade que as restantes.

A análise efectuada quer ao **PROPESCA** quer à **IC Pesca** aponta no sentido de ser o tempo despendido pela DGPA, na emissão do parecer técnico-administrativo, o principal factor para a enorme morosidade constatada na apreciação/decisão das candidaturas.

O tempo despendido pela DGPA na apreciação das candidaturas tem ainda reflexos negativos, em termos de morosidade, na emissão do parecer económico-financeiro pelo IFADAP, isto tendo em atenção que alguns elementos essenciais para a apreciação a efectuar por este Instituto, designadamente peças contabilísticas, já se encontram desactualizados quando se inicia a análise económico-financeira, o que obriga a novos pedidos de elementos, com todas as consequências advindas do facto em termos de celeridade (**vide ponto 5.5.2**).

5) As taxas remuneratórias cobradas pelo **IFADAP** aos beneficiários carecem de base legal, em termos do quadro constitucional e legal nacional, e são de enquadramento duvidoso no direito comunitário derivado (**vide ponto 5.6.3**).

6) Pela análise efectuada aos projectos da amostra seleccionada verificou-se, em termos de pagamentos, que o tempo padrão (45 dias) foi ultrapassado em 23 pagamentos (38,9%) dos 59 objecto de análise no **PROPESCA** e em 7 (32%) num universo de 22 na **IC Pesca**.

Tanto no **PROPESCA** como na **IC Pesca**, nos casos em que foi ultrapassado o tempo padrão considerado para a realização dos pagamentos, tal facto foi devido, de uma forma geral, à falta de elementos nos pedidos de pagamentos, essenciais para a realização dos mesmos, designadamente, a título de exemplo, documentos comprovativos da situação do beneficiário perante o fisco e a



segurança social e garantias bancárias, nos casos em que são condição de pagamento (**vide ponto 5.6.4**).

- 7) Em termos de controlo de 1º nível, o total dos projectos controlados pela **DGPA e IFADAP**, até 31/12/98, representam, respectivamente, 40% e 63,4% do universo de projectos aprovados nas acções de investimento do **PROPESCA** e 10% e 24,6% do universo de projectos aprovados nas acções de investimento da **IC Pesca**.

A pouca clareza na definição e atribuição de responsabilidades relativamente aos controlos de 1º e 2º nível nas acções financiadas pelo IFOP, no âmbito do DL 99/94, de 14 de Abril, conduziu a que na prática o controlo de 2º nível nunca fosse verdadeiramente exercido, situação somente alterada com a entrada em vigor do D.L n.º 208/98, de 14 de Julho, que atribuiu a responsabilidade do controlo de 2º nível à Inspeção-Geral e Auditoria de Gestão do Ministério da Agricultura do Desenvolvimento Rural e das Pescas.

No âmbito do controlo de alto nível, a IGF, em 1997, realizou uma auditoria ao sistema de gestão e controlo do **PROPESCA** e, em 1998, efectuou uma acção de controlo a 1 projecto da Acção “Equipamentos dos Portos de Pesca”.

No que se refere à **IC Pesca**, a IGF efectuou um levantamento preliminar do sistema de gestão e controlo desta Intervenção Operacional.

Por último, no que respeita a controlos comunitários, o Tribunal de Contas Europeu e a DG XIV realizaram, respectivamente, duas e uma auditorias, no âmbito das Medidas 2 e 3 do **PROPESCA** (**vide ponto 5.7**).

- 8) No âmbito da deslocação efectuada a 4 projectos, 2 do **PROPESCA** e 2 da **IC Pesca**, observou-se a existência física dos investimentos elegíveis previstos e financiados no âmbito destas duas intervenções operacionais (**vide ponto 5.8**).

2.1.2 - Conclusões Específicas - PROPESCA

- 9) O Regulamento Interno da Unidade de Gestão do **PROPESCA** foi aprovado somente em 1999, decorridos mais de 4 anos após a criação da Unidade de Gestão (**vide ponto 5.2.1**).
- 10) O art. 3º do Decreto-Lei n.º 189/94, de 5 de Julho, diploma que define o regime geral do **PROPESCA**, previa a constituição da Comissão Consultiva do **PROPESCA**, a quem competiria pronunciar-se sobre o funcionamento e execução desta IO, tendo em vista a sua operacionalidade e máxima utilização. Esta Comissão nunca foi constituída (**vide ponto 5.2.1**).
- 11) O **PROPESCA** apresentou anualmente uma execução financeira bastante abaixo da programação prevista para cada um dos anos, variando a taxa de realização ao longo dos anos entre um intervalo de 45,5% a 73,9%, com excepção do ano de 1994, ano de arranque desta IO, em que a taxa de realização foi de 5,7%.

Esta incapacidade constante de anualmente executar o programado obrigou a diversas reprogramações com vista a alterações do cronograma financeiro, com o conseqüente atraso na entrada das verbas IFOP em Portugal, bem como à transferência de verbas IFOP para outras IO com uma maior capacidade de execução financeira.



Assim, a execução prevista na última reprogramação para o ano de 1999, apesar de uma diminuição efectuada na dotação global do IFOP em 17 873 mil Euros, ultrapassa em 31 632 mil Euros (79%) a previsão para esse ano na Decisão inicial (**vide ponto 5.4.1.1**).

- 12) Em 31/12/98, a um ano do fecho de apresentação de candidaturas, tinham sido comprometidas, através da aprovação de 1 909 projectos, verbas no montante de 37 950 744 contos, o que correspondia a 81,4% do total programado para o **PROPESCA** nessa data.

A despesa executada era de 23 744 983 contos, a que correspondia, respectivamente, face aos valores até então comprometidos e ao total das verbas programadas para esta IO, uma taxa de execução de 62,6% e uma taxa de realização de 50,9%.

Estes indicadores eram preocupantes atendendo a que as datas limites para a aprovação das candidaturas e para a apresentação de despesa à Comissão Europeia eram, respectivamente, 31/12/99 e 31/12/2001, correndo-se o risco, face a esta situação e à morosidade na execução dos projectos pelos beneficiários, do não aproveitamento integral por parte desta IO das verbas IFOP (**vide ponto 5.4.1.2**).

- 13) As causas da baixa execução financeira que se verifica nas medidas IFOP do **PROPESCA** têm essencialmente origem na grande morosidade na apreciação das candidaturas e no conseqüente tardio compromisso de verbas.

A dilação entre a apresentação das candidaturas e a aprovação das mesmas teve reflexos muito negativos na execução financeira desta IO, especialmente no que respeita às acções de investimento cujos projectos pela sua natureza têm alguma morosidade na sua execução, o que aconselhava face a este facto uma maior celeridade na análise dos projectos (**vide pontos 5.4.1.2 e 5.5.2**).

- 14) O atraso no compromisso de verbas e, conseqüentemente, a baixa execução financeira no **PROPESCA** esteve na origem de duas reprogramações, ocorridas em 1999, no âmbito das quais foi diminuída a dotação global IFOP, conforme já referido em 11), em 17 873 mil Euros (9,8% da dotação inicial), o que equivale em escudos, tendo como referência a taxa cambial actual do Euro, a cerca de 3583 215 contos, tendo a despesa pública total diminuído 4965 143 contos (**vide ponto 5.4.1.2**).

- 15) Em 31 de Dezembro de 1999, após a última aprovação de projectos, o total de verbas comprometidas era de 45 472 377 contos, no âmbito da aprovação de 3027 projectos, encontrando-se esta IO em “*overbooking*”, com uma taxa de compromisso de 109,2%.

Deste total de compromissos, só poderão ser financiados por esta IO, projectos no valor de 41 646 053 contos.

Todas as Medidas se encontram em termos de compromissos em “*overbooking*”, com excepção da Assistência Técnica que apresenta uma taxa de compromissos de 95,2%.

Em termos de Acções, exceptuando a Acção “Protecção das Zonas Marinhas” da Medida “Estruturas de Pesca” que apresenta uma taxa de compromisso de 98,8%, todas se encontram em “*overbooking*” (**vide ponto 5.4.1.2**).

- 16) A execução financeira (com dados provisórios relativos a Novembro de 1999) era de 29 356 199 contos, o que correspondia a uma subida de 5 611 216 contos (23,6%) em relação a 31/12/1998. A taxa de realização financeira, face aos valores programados para esta IO, era de 70,5%, ou seja,



mais 19,6 pontos que em 31/12/1998. A subida deste indicador é fruto de uma execução financeira efectiva durante 1999 de 5 611 216 contos, bem como da diminuição do total programado para esta IO principalmente no que respeita à Medida “Estruturas de Pesca”.

Em Novembro de 1999 faltava executar 12 289 854 contos, o que correspondia a 29,5% do total da despesa pública programada para o **PROPESCA (vide ponto 5.4.1.3)**.

- 17) Apesar das duas reprogramações ocorridas em 1999, que diminuíram a dotação IFOP em cerca de **10%**, face ao nível de execução financeira apresentado em Novembro desse ano, a perda de verbas IFOP é uma possibilidade, isto tendo em atenção a morosidade na realização dos projectos e as datas limites para apresentação de despesa dos promotores ao IFADAP e do Estado português à Comissão Europeia, respectivamente, 30/6/2001 e 31/12/2001, como se disse em 12).

Esta situação é especialmente preocupante nas acções com carácter de investimento produtivo, em que os beneficiários são essencialmente entidades privadas, designadamente:

- ◇ Renovação e Modernização da Frota;
- ◇ Desenvolvimento da Aquicultura;
- ◇ Transformação e Comercialização dos Produtos de Pesca;
- ◇ Equipamentos de Portos de Pesca.

Para a execução integral destas Acções o Estado português encontra-se dependente da aceleração dos promotores na realização dos projectos.

Relativamente à acção “Protecção das Zonas Marinhas”, a taxa de execução financeira extremamente baixa torna premente a aceleração dos dois projectos financiados por esta acção, se bem que, neste caso, sendo o promotor um instituto público, designadamente o IPIMAR, o Estado português pode ter um maior controlo no acelerar da execução (**vide ponto 5.4.1.3**).

- 18) A estratégia seguida no **PROPESCA**, de aprovação em “*overbooking*”, principalmente no que respeita às Acções “Renovação e Modernização da Frota” (112,7%), “Desenvolvimento da Aquicultura” (111,0%) e “Transformação e Comercialização dos Produtos de Pesca” (119,3%), Acções em que os problemas a nível de execução financeira poderão vir a ser mais acutilantes, diminui os riscos da não execução integral das verbas IFOP, embora possa levantar outras questões (**vide ponto 5.4.1.3**).

- 19) Após a última aprovação de projectos no **PROPESCA**, ocorrida em 31/12/1999, encontravam-se 474 projectos em apreciação, o que correspondia, em termos de investimento, a 44 254 578 contos.

As aprovações efectuados em “*overbooking*” e o número de projectos que se encontravam em fase de análise em 31/12/1999, data limite para a aprovação de projectos, é demonstrativo da procura por parte dos potenciais beneficiários de financiamento com origem nesta Intervenção Operacional.

Este facto permite reforçar a ideia de que, se não tivesse existido morosidade na apreciação das candidaturas e o conseqüente tardio compromisso de verbas, não teria sido necessário diminuir as verbas IFOP afectas ao PROPESCA em 17 873 mil Euros (**vide ponto 5.4.1.3**).



2.1.3 - Conclusões Específicas - IC Pesca

- 20) Relativamente à **IC Pesca** verificaram-se atrasos na implementação da estrutura de gestão, designadamente na nomeação de gestores e na criação da Unidade de Gestão e da EAT.

Embora a **IC Pesca** tenha sido aprovada por Decisão da Comissão de 27/12/94, só cerca de 8 meses depois foi nomeado o primeiro gestor, pela Resolução n.º 30/95, de 20/7/95, publicada no DR, II Série de 8/8/95, tendo no espaço de 8 meses sido nomeados 2 gestores, o último e actual nomeado pela Resolução n.º 23/96, de 28/3/96, publicada no DR II série, de 19/4/96.

A EAT e a Unidade de Gestão foram criadas, por Despachos Conjuntos de 29/9/95, publicados no DR, II Série, de 10/11/95, somente cerca de 10 meses após a aprovação da **IC Pesca** (**vide ponto 5.2.1**).

- 21) A legislação que regulamenta a **IC Pesca** foi tardiamente publicada, pois, apesar desta intervenção operacional ter sido aprovada pela Comissão Europeia em 27/12/94, somente em 29/12/95, cerca de um ano depois, foi publicada a portaria n.º 1487/95, que aprovou o “Regulamento de Aplicação do Regime de Apoio às Medidas Previstas na IC Pesca”; do mesmo modo, só em 23/12/97, cerca de 3 anos após a aprovação da IC Pesca pela Comissão Europeia, é que foi aprovado o Decreto-Lei n.º 371/97, diploma que regulamentou a Medida “Acesso ao Financiamento”.

A tardia publicação da legislação relativa à **IC Pesca** foi um dos factores que contribuiu para o atraso na implementação desta IO (**vide ponto 5.3**).

- 22) Até 31/12/98 tinham sido comprometidas, através da aprovação de 453 candidaturas, verbas no montante de 2 395 728 contos, o que correspondia a 38,5% do total programado para as respectivas Medidas da **IC Pesca**.

A despesa pública executada no período em referência foi de 892 040 contos, a que correspondiam, respectivamente, face aos valores até então comprometidos e ao total das verbas programadas para a IC, uma taxa de execução de 37,2 % e uma taxa de realização de 14,3%.

Estes indicadores, tal como no PROPESCA, eram preocupantes atendendo a que as datas limites para a aprovação de candidaturas e para a apresentação de despesa à Comissão Europeia eram, respectivamente, 31/12/99 e 31/12/2001, correndo-se o risco, face a esta situação e à morosidade na execução dos projectos pelos beneficiários, do não aproveitamento integral por parte desta IC das verbas IFOP previstas para a mesma (**vide ponto 5.4.2.2**).

- 23) O baixo nível de compromissos e de execução financeira apresentados pela **IC Pesca**, em finais de 1998, tiveram na sua origem, entre vários factores, o início tardio da Iniciativa, a ausência de aprovações de projectos no âmbito da frota até finais de Abril de 1997 e, tal como foi referido no PROPESCA, na grande morosidade na apreciação das candidaturas (**vide ponto 5.4.2.2**).
- 24) Em 31 de Dezembro de 1999, após a última aprovação de projectos, o montante de verbas comprometidas, no âmbito da **IC Pesca**, era de 9 533 535 contos, correspondentes a um total de 1408 projectos, encontrando-se a Iniciativa em “*overbooking*”, com uma taxa de compromisso de 123,3% (**vide ponto 5.4.2.3**).
- 25) À execução e à realização financeiras da **IC Pesca**, até Outubro de 1999, correspondiam taxas, respectivamente, de 18,9% e 20,2% que, sendo extremamente baixas, permitem perspectivar,



desde logo, uma enorme dificuldade em se atingirem níveis de execução de tal forma elevados, até 31/12/2001, que se consiga absorver a totalidade das verbas disponíveis (**vide ponto 5.4.2.3**).



2.2 - Recomendações

Tendo em consideração que, em termos de aprovações de candidaturas e de comprometimento de verbas, o PROPESCA e a IC PESCA se encontram encerrados desde 31/12/99, algumas das recomendações a formular são dirigidas às intervenções Operacionais que as substituirão no âmbito do QCA III e têm em atenção as datas limites para a apresentação de despesa por partes dos beneficiários ao IFADAP e do Estado Português à Comissão Europeia, respectivamente, 30/06/2001 e 31/12/2001.

Face às conclusões apresentadas, formulam-se as seguintes recomendações:

- 1) Encontrando-se o aproveitamento integral das verbas IFOP consignadas ao PROPESCA e à IC Pesca, dependente da celeridade da execução dos projectos por parte dos beneficiários, torna-se necessário o seu acompanhamento cuidado por parte do IFADAP e da DGPA.

De igual modo, os pagamentos a efectuar pelo IFADAP deverão decorrer de uma forma célere, a fim de garantir uma boa execução física e financeira.

- 2) No âmbito das Intervenções Operacionais que venham a substituir o PROPESCA e IC Pesca, no QCA III, devem ser promovidas as diligências necessárias, com vista a uma rápida regulamentação e constituição das estruturas de gestão, de modo a evitar-se uma implementação tardia dessas Intervenções.
- 3) As estruturas de gestão, tendo em atenção as funções que lhes vierem a ser cometidas, devem ser atempada e devidamente dotadas dos recursos humanos que permitam um desempenho eficaz.
- 4) Devem ser fixados em tempo oportuno prazos para os processos de apreciação/decisão das candidaturas e de realização dos pagamentos.
- 5) Devem ser tomadas as medidas necessárias a que o processo de apreciação/decisão das candidaturas se efectue de forma célere, de modo a que o compromisso de verbas e o nível de execução financeira não sejam prejudicados.
- 6) Deverá ser equacionada a possibilidade de confiar aos serviços regionais da DGPA a análise técnico-administrativa das candidaturas regionais, tirando-se assim partido da maior proximidade dos promotores.
- 7) De futuro, não deverão ser cobradas taxas remuneratórias aos beneficiários sem o adequado suporte jurídico-normativo.
- 8) Deverão ser equacionadas, no âmbito da Tutela e do Ministério das Finanças, as fontes de financiamento da actividade corrente (gestão processual) dos serviços do IFADAP, de modo que a mesma não seja suportada por verbas consignadas no PIDDAC.



3 - INTRODUÇÃO

No cumprimento do Plano de actividades do Tribunal de Contas aprovado para 1999 e do Plano Global de Auditoria (Inf. n.º 52/99 – SA III.1) e respectiva alteração (Inf. n.º 65/99 – SA III.1), aprovados pelo Conselheiro da Área, em 1/10/1999 e 14/12/1999, realizou-se a presente auditoria ao Sistema de Gestão e Avaliação do Controlo Interno no âmbito do IFOP.

3.1 - Objecto e Âmbito da Auditoria

A auditoria teve como objectivo analisar o sistema de gestão e controlo instituído no âmbito das Medidas 2, 3 e 6 do PROPESCA - Programa para o Desenvolvimento Económico do Sector das Pescas, (correspondente ao Subprograma “Pescas” do Programa Operacional Modernização do Tecido Económico, inserido no Eixo 2 - “Reforçar os Factores de Competitividade da Economia”, do QCA II) e das Medidas 1, 4 e 5 da Intervenção Operacional de Iniciativa Comunitária Pescas, no período de 1994-1998.

Pretendeu-se complementarmente, avaliar os contributos da implantação daquele sistema na gestão global das duas Intervensões Operacionais, no que diz respeito estritamente às Medidas e Acções co-financiadas pelo Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas (IFOP), no território continental, tal como foi referido no ponto 1. da Informação n.º 52/99 – SA III.1 (Plano Global de Auditoria), superiormente aprovada.

Até final da auditoria e independentemente do horizonte temporal (1994-1998) em que situou a análise, apuraram-se os elementos informativos existentes (definitivos e provisórios) referentes a 1999 nos organismos responsáveis pela gestão, execução e controlo das verbas IFOP.

Este aspecto permitiu conferir a actualização possível da análise efectuada no final dos trabalhos de campo da auditoria.

3.2 - Entidades Intervenientes

As entidades onde se efectuaram diligências no âmbito desta auditoria foram as seguintes:

- ◆ Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura;
- ◆ Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pesca;
- ◆ Gestor do PROPESCA;
- ◆ Gestor da IC Pesca;
- ◆ Beneficiários do PROPESCA e IC Pesca.



3.3 - Metodologia e Condicionantes

No desenvolvimento da presente auditoria foram utilizados métodos, técnicas e procedimentos normais em acções desta natureza, tais como, a realização de entrevistas na base da elaboração prévia de questionários, a confirmação e análise da informação e a realização de controlos cruzados, envolvendo as seguintes fases:

- ◆ Recolha e análise de informação prévia sobre o IFOP, as entidades envolvidas na gestão, e o controlo e acompanhamento deste fundo comunitário, bem como da legislação aplicável. Esta fase culminou com a elaboração do Plano Global de Auditoria, onde foram definidos os objectivos a atingir, o âmbito da acção, as metodologias a seguir, a respectiva calendarização e os recursos humanos a afectar;
- ◆ Levantamento dos sistemas e circuitos estabelecidos e detecção de áreas chave no âmbito da gestão e controlo;
- ◆ Elaboração do relato de auditoria.

Para a prossecução desta auditoria foi constituída uma amostra de 32 projectos do PROPESCA e 13 da IC Pesca.

Na selecção desses projectos teve-se em linha de conta, de uma forma integrada, os seguintes parâmetros (critérios):

- ◆ Dimensão financeira, em termos de despesa pública aprovada versus volume de pagamentos efectuados
- ◆ Data de aprovação dos mesmos (preferencialmente 1997 e 1998);
- ◆ Distribuição regional;
- ◆ Tipologia das acções;
- ◆ Medidas/Acções.

Nos anexos III e IV encontram-se, respectivamente, os projectos que constituem a amostra do PROPESCA e da IC Pesca.

3.4 - Audição dos Responsáveis

No exercício do princípio do contraditório, nos termos do art. 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o relato de auditoria foi enviado às seguintes entidades:

- ◆ Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura;
- ◆ Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pesca;
- ◆ Gestor do PROPESCA;
- ◆ Gestor da IC Pesca.



Das entidades ouvidas apresentaram respostas o IFADAP e a DGPA/ EAT.

Relativamente às conclusões e recomendações, propostas no relato de auditoria, a DGPA/EAT manifestou genericamente a sua concordância com as mesmas, bem como a intenção de acolher estas últimas, tendo ainda realçado que a implementação das recomendações contribuirá para *“uma melhoria significativa do sistema de gestão do IFOP no âmbito do QCA III”*.

Por outro lado, a DGPA/EAT prevê conseguir uma melhoria significativa das taxas de execução financeira do PROPESCA e da IC Pesca, através do reforço do *“acompanhamento dos projectos não concluídos, junto dos promotores, em articulação com o IFADAP”*.

Quanto ao IFADAP, as alegações dos responsáveis referem-se essencialmente à matéria exposta no ponto 5.6.3 deste relatório e correspondentes conclusão e recomendação, pelo que as mesmas serão sintetizadas no citado ponto.

A fim de dar expressão plena ao contraditório, as respostas dos auditados são apresentadas integralmente como Apêndice do presente relatório, nos termos dos arts 13º, n.º 4, da Lei n.º 98/97 e art. 60º, n.º 2, do Regulamento da 2ª Secção, aprovado pela Resolução n.º 3/98- 2ª S, de 19 de Junho.



4 - O IFOP NO ÂMBITO DO QCA II

O Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas (IFOP), conforme dispõe o n.º 2 do art. 1 do Regulamento (CEE) n.º 2080/93, de 20 de Julho, tem como objectivos:

- ♦ Contribuir para atingir de forma duradoura um equilíbrio entre os recursos e a sua exploração;
- ♦ Reforçar a competitividade das estruturas de exploração e o desenvolvimento de empresas economicamente viáveis no sector;
- ♦ Melhorar o abastecimento e a valorização dos produtos de pesca e da aquicultura.

Os critérios e condições das intervenções operacionais com finalidade estrutural no sector das pescas, da aquicultura e da transformação e comercialização dos seus produtos encontram-se estabelecidos no Regulamento (CE) n.º 3699/93, de 20 de Novembro, com as alterações efectuadas pelo Regulamento (CE) n.º 2719/95, de 20 de Novembro.

A comparticipação total do IFOP prevista inicialmente no âmbito do QCA II (com Iniciativas comunitárias), para o período 1994-1999, era de cerca de 45 046 milhares de contos, a que corresponde uma despesa pública total de 61 339 milhares de contos.

A comparticipação do IFOP no QCA II representa 1,5% do total dos financiamentos com origem nos fundos comunitários.

No âmbito do QCA II (com Iniciativas Comunitárias) o IFOP financia 4 Intervenções Operacionais (IO). Apresenta-se no quadro que se segue as IO financiadas por este fundo, bem como a distribuição do IFOP pelas mesmas.

Quadro I - Intervenções Operacionais Financiadas pelo IFOP

Un: milhares de contos

INTERVENÇÕES OPERACIONAIS	PROGRAMAÇÃO 1994-1999	ESTRUTURA PERCENTUAL
IO Pesca	35 720	79,4%
PEDRAA II	3 130	6,9%
POPRAM II	2 002	4,4%
IC Pesca	4 194	9,3%
TOTAL	45 046	100%

Fonte: Relatório de Execução anual do QCA II - 1996

Todas estas IO são plurifundos, isto é, são financiadas por mais de um fundo comunitário, tendo porém o IFOP, no que respeita à IO Pesca e IC Pesca, um grande peso no âmbito dos fundos comunitários que as financiam (respectivamente, de 82,7% e 73,0%).

O interlocutor do IFOP em Portugal quer a nível nacional quer junto da União Europeia é a DGPA conforme dispõe a al. q) do n.º 3 do art. 6º do Decreto-Regulamentar n.º 12/97, de 2 de Maio.



Tribunal de Contas

No âmbito destas funções a DGPA (organograma no anexo I) funciona em estreita ligação com o IFADAP (organograma no anexo II), pelo facto deste instituto centralizar os fluxos financeiros do IFOP, sendo para este Instituto que são transferidas as verbas IFOP provenientes da UE, via DGT.

A gestão técnica, administrativa e financeira compete a um gestor nomeado para o efeito por Resolução do Conselho de Ministros (RCM).

Os gestores são apoiados no exercício das suas competências por **Unidades de Gestão**, sendo a composição das mesmas determinada por despacho conjunto dos membros do Governo com responsabilidade nos fundos estruturais envolvidos e dos membros do Governo responsáveis pelos respectivos sectores ou, no caso das IO a executar exclusivamente nas Regiões Autónomas, por deliberação do respectivo Governo Regional. A Unidade de Gestão é presidida pelo Gestor.

A gestão do PROPESCA, intervenção operacional de âmbito nacional maioritariamente apoiada pelo IFOP, é assegurada pela DGPA em ligação com o IFADAP e por uma unidade de gestão cujo estatuto foi aprovado por despacho do Ministro do Mar, nos termos do n.º 4 do art. 27 do Decreto-Lei n.º 208/98, de 14 de julho.

Os gestores e as unidades de gestão são apoiados tecnicamente por uma **Estrutura de Apoio Técnico** (EAT) dirigida por um chefe de projecto.

O acompanhamento da execução de cada IO e a avaliação dos seus impactos sócio-económicos incumbem a uma **Unidade de Acompanhamento** presidida pelo respectivo gestor.

O sistema de controlo do IFOP encontra-se definido no art. 41º do Decreto-Lei nº99/94, de 19 de Abril, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto - Lei n.º 208/98, de 24 de Julho.

No quadro que se segue discriminam-se os diversos níveis de controlo, o âmbito dos mesmos e as entidades responsáveis pela sua execução.



Quadro II – Entidades Responsáveis pelo Controlo do IFOP

Níveis de Controlo	Entidades de Controlo	Âmbito do Controlo
Controlo de alto nível	Inspeção Geral de Finanças	Avaliação dos sistemas de gestão e de controlo existentes aos diversos níveis das intervenções operacionais, da gestão, acompanhamento e avaliação global e da estrutura orgânica das intervenções operacionais e a promoção de acções de articulação entre as diferentes entidades com responsabilidade no sistema de controlo
Controlo de 2º nível	IFADAP e DGPA (DL 99/94, de 19 de Abril) Inspeção-Geral e Auditoria de Gestão (DL 208/98, de 14 de Julho)	Avaliação do sistema de controlo de primeiro nível e, sempre que se mostre necessário para testar a eficácia deste, o controlo sobre os beneficiários finais, bem como o controlo cruzado junto de outras entidades envolvidas.
Controlo de 1º nível	Órgãos de gestão das IO	Controlo prévio, concomitante das decisões tomadas pelos órgãos de gestão. Controlo prévio e concomitante e à posteriori sobre os beneficiários finais.

A nova redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 208/98, de 14 de Julho, alterou as entidades responsáveis pela execução do controlo de 2º nível.

Antes da nova redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 208/98 ao Decreto-Lei n.º 99/94, as entidades responsáveis pela execução de controlo de 2º nível eram o IFADAP e a DGPA, situação que conflituava com o princípio de segregação de funções, no que respeita ao PROPESCA e IC Pesca, por virtude de a DGPA e o IFADAP terem, na qualidade de gestoras dessas duas intervenções operacionais, responsabilidades na execução do controlo de 1º nível.



5 - AS INTERVENÇÕES OPERACIONAIS PROPESCA E IC PESCA

5.1 - Caracterização

5.1.1 - PROPESCA

O PROPESCA corresponde ao subprograma Pescas do PO Modernização do Tecido Económico que se integra no Eixo II – Reforço dos factores de competitividade da economia – do QCA II, programa este aprovado pela Decisão da Comissão C (94) 464/3, de 4 de Março.

No âmbito do subprograma Pescas, previa-se uma despesa pública de cerca de 57,3 milhões de contos, co-financiada através do IFOP, FEDER e FSE, sendo a contrapartida nacional suportada pelo OE através do PIDDAC.

O IFOP correspondia a 82,7% do total dos fundos comunitários que co-financiam este sub-programa, prevendo-se uma despesa pública total co-financiada por este instrumento financeiro de cerca de 47,3 milhões de contos, a que correspondia uma comparticipação de aproximadamente 35,7 milhões de contos.

A regulamentação desta Intervenção Operacional processou-se a partir de Julho de 1994, sendo os apoios financeiros atribuídos sob a forma de subvenção financeira a fundo perdido numa percentagem dos montantes elegíveis, em conformidade com o estabelecido na legislação aplicável aos diversos regimes de apoio em vigor.

O PROPESCA tem como objectivos a modernização/reestruturação e melhoria da competitividade do sector das pescas, através de um desenvolvimento sustentado e equilibrado e a sua inserção no processo geral de desenvolvimento da economia, tendo sido delineada em quatro eixos estratégicos fundamentais para o sector:

- ◆ Racionalizar o esforço de pesca e maximizar o valor acrescentado do sector;
- ◆ Reforçar a competitividade;
- ◆ Fortalecer o tecido empresarial do sector;
- ◆ Qualificar a capacidade técnico científica e potenciar a sua aplicação.

Esta IO é constituída por 6 medidas, sendo 3 co-financiadas pelo IFOP, no caso presente o fundo estrutural objecto desta auditoria. De seguida discriminam-se as medidas e respectivas Acções co-financiadas pelo IFOP:

Medida 2 – Estruturas das Pescas

- Acção 1 – Ajustamento do Esforço de Pesca
- Acção 2 – Renovação e Modernização da Frota de Pesca
- Acção 3 – Desenvolvimento da Aquicultura
- Acção 4 – Zonas Marinhas Protegidas
- Acção 5 – Acompanhamento Sócio-Económico



Medida 3 – Transformação e Comercialização dos Produtos da Pesca e Equipamento dos Portos de Pesca

Acção 1 – Transformação e Comercialização dos Produtos de Pesca

Acção 2 – Promoção dos Produtos da Pesca

Acção 3 – Equipamentos dos Portos de Pesca

Medida 6 – Assistência Técnica

5.1.2 - IC Pesca

Através da Decisão da Comissão C(94) 3938/7, de 27/12/94, foi aprovada (para o período de 28/10/94 a 31/12/99) a concessão de uma contribuição conjunta do FEDER, do FSE e do IFOP para a IC Pesca, que visava apoiar as comunidades piscatórias mais atingidas pelos efeitos das mudanças estruturais operadas no sector.

Aos apoios financeiramente suportados pelos três fundos já referidos – IFOP, FEDER e FSE, - acresce ainda a contrapartida nacional suportada pelo Orçamento de Estado através de dotações inscritas no PIDDAC e no PIDDAL.

No quadro deste programa previa-se uma despesa pública de cerca de 8,3 milhões de contos, co-financiada através dos fundos comunitários referidos no parágrafo anterior.

O IFOP correspondia a 73% do total dos fundos comunitários que co-financiam esta IO, prevendo-se uma despesa pública total co-financiada por este fundo estrutural de cerca de 6,2 milhões de contos, a que correspondia uma comparticipação de aproximadamente 4,2 milhões de contos.

A regulamentação desta Intervenção Operacional processou-se a partir de Novembro de 1995, sendo os apoios financeiros atribuídos sob a forma de subvenção financeira a fundo perdido, numa percentagem dos montantes elegíveis, em conformidade com o estabelecido na legislação aplicável aos diversos regimes de apoio em vigor.

Esta IO tinha como grandes objectivos:

- ◆ Garantir a estabilidade de emprego;
- ◆ A criação de alternativas credíveis e duradouras para a produção de riqueza;
- ◆ O aumento do produto social das comunidades envolvidas;
- ◆ O reforço e a valorização do tecido económico e social pela diversificação das actividades económicas, diminuindo a sua dependência em relação a uma só actividade.

A Iniciativa Comunitária Pesca encontra-se estruturada em 5 medidas, sendo 3 co-financiadas pelo IFOP. De seguida apresentam-se as medidas e respectivas acções co-financiadas pelo IFOP.

Medida 1 – Reestruturação sectorial

Acção 1 - Apoio à Modernização da Frota de Pesca

Acção 2 - Apoio ao Desenvolvimento da Aquicultura

Acção 3 - Apoio à Transformação e Comercialização dos Produtos da Pesca.



Tribunal de Contas

Acção 4 - Apoio à Promoção dos Produtos da Pesca

Acção 5 - Equipamentos de Portos de Pesca

Acção 6 - Diagnósticos e Auditorias

Medida 4 – Acesso ao financiamento

Medida 5 – Assistência Técnica

5.2 - Estrutura de Gestão e Meios afectos

5.2.1 - PROPESCA

O gestor do PROPESCA é por inerência de funções o Director-Geral da DGPA, conforme o previsto no n.º 4 do art. 27º do Decreto-Lei n.º 99/94, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 208/98 que dispõe que no caso das intervenções operacionais de âmbito nacional financiadas pelo IFOP a sua gestão é assegurada pela DGPA em ligação com o IFADAP.

A Unidade de Gestão foi criada pelo Despacho Conjunto do Ministro do Planeamento e da Administração do Território, do Ministro do Emprego e da Segurança Social e do Ministro do Mar, publicado no DR II Série, de 29/6/94, tendo como competências:

- ◆ Propor aos membros do Governo com responsabilidade nos fundos comunitários envolvidos e responsáveis pelos respectivos sectores a aprovação do seu regulamento interno;
- ◆ Dar parecer sobre os projectos de decisão dos gestores relativos a candidaturas de projectos ao financiamento pela IO Pescas;
- ◆ Dar parecer sobre os projectos de relatório de execução da IO Pesca elaborado pelo Gestor;
- ◆ Acompanhar e dar parecer sobre o sistema de controlo e avaliação.

O Regulamento Interno da Unidade de Gestão foi aprovado somente em 1999, mais de 4 anos após a criação da Unidade de Gestão, pelo Despacho Conjunto n.º 141/99 do Ministro do Equipamento, do Planeamento e Administração do Território, do Secretário de Estado (SE) das Pescas e do SE do Emprego e Formação, de 29 de Janeiro, publicado no DR, II Série, de 11/2/99.

A Unidade de Gestão funciona em secções especializadas conforme os fundos comunitários envolvidos, sendo a secção especializada do IFOP presidida pelo gestor da IO Pesca, conforme dispõe o art. 6º do Regulamento Interno da Unidade de Gestão.

A EAT foi criada pelo Despacho Conjunto do Ministro do Planeamento e Administração do Território, do Ministro do Mar e do Secretário de Estado do Orçamento, de 6/9/94, publicado no DR, II Série, de 23/9/94, tendo também esse despacho nomeado o chefe de projecto da EAT. O número de elementos previstos para a EAT, para além do chefe de projecto, era de 4 técnicos superiores e 2 técnicos auxiliares.

Através do Despacho Conjunto n.º 54/98 do Ministro do Equipamento e Administração do Território, do Ministro do Trabalho e Solidariedade, do SE do Orçamento, do SE das Pescas e do SE da Administração Pública, de 14/1/98, publicado no DR, II Série, de 23/1/98, o número de técnicos superiores previstos para a EAT foi alterado de 4 para 6.



No art. 3º do Decreto-Lei n.º 189/94, de 5 de Julho, diploma que define o regime geral do PROPESCA, encontra-se prevista a criação da Comissão Consultiva do PROPESCA, a quem competiria pronunciar-se sobre o funcionamento e execução desta Intervenção Operacional, tendo em vista a sua operacionalidade e máxima utilização.

Esta Comissão nunca foi constituída.

5.2.2 - IC Pesca

Embora a IC Pesca tenha sido aprovada por Decisão da Comissão, de 27/12/94, só cerca de 6 meses depois foi nomeado o primeiro gestor, pela Resolução n.º 30/95, de 20/7/95, publicada no DR II Série, de 8/8/95, tendo no espaço de 8 meses sido nomeados 2 gestores, sendo o último e actual nomeado pela Resolução n.º 23/96, de 28/3/96, publicada no DR, II série, de 19/4/96.

A Unidade de Gestão foi criada pelo Despacho Conjunto do Ministro das Finanças, do Planeamento e da Administração do Território, do Ministro do Emprego e da Segurança Social e do Ministro do Mar, de 29/9/95, publicado no DR, II Série, de 10/11/95, tendo como atribuições:

- ◆ Apoiar o gestor da IC Pesca na concretização dos objectivos nela definidos;
- ◆ Garantir a concretização dos instrumentos e acções programados;
- ◆ Propor ao Ministro do Mar a aprovação do seu regulamento interno;
- ◆ Dar parecer sobre os processos de candidatura e submeter ao gestor as listas de projectos apreciados, favoravelmente ou não, a fim de o gestor as propor para homologação ministerial;
- ◆ Dar parecer sobre os projectos de relatório de execução da IC Pesca;
- ◆ Acompanhar e dar parecer sobre o sistema de controlo e avaliação da IC Pesca.

A EAT foi criada pelo Despacho Conjunto do Ministro das Finanças, do Ministro do Planeamento e da Administração do Território e Ministro da Segurança Social e do Ministro do Mar, de 29/9/95, publicado no DR, II Série, de 10/11/95 prevendo-se um máximo de 6 membros.

Dos elementos da EAT, 2 encontravam-se colocados fisicamente em departamentos operacionais da DGPA, Departamento de Gestão de Recursos Pesqueiros e da Frota e Departamento da Aquicultura e Salicultura e 1 na Câmara Municipal de Olhão.

Os elementos colocados nos departamentos da DGPA efectuem a análise técnica e administrativa das candidaturas, procedendo o elemento colocado na Câmara Municipal de Olhão a uma primeira verificação da instrução das mesmas e ao apoio necessário à implementação da Iniciativa na região.

Os restantes elementos prestam o apoio necessário à execução da iniciativa no âmbito das funções descritas no art.º 5º do Despacho Conjunto que cria a EAT da I.C. Pesca.

Relativamente a esta Intervenção Operacional, como ficou patente neste ponto, verificaram-se atrasos na implementação da estrutura de gestão, designadamente na nomeação de gestores e na criação da Unidade de Gestão e EAT.



5.2.3 - Estrutura de Gestão e Meios Comuns Afectos ao PROPESCA e IC Pesca

Encontram-se parcialmente afectos ao PROPESCA e à IC Pesca os seguintes departamentos da DGPA e do IFADAP:

No que respeita à emissão do parecer técnico-administrativo, os seguintes departamentos da DGPA:

- ◆ Departamento de Gestão de Recursos Pesqueiros e da Frota;
- ◆ Departamento da Aquicultura e Salicultura;
- ◆ Departamento da Indústria Transformadora e dos Mercados.

No IFADAP, no âmbito das suas competências de emissão do parecer económico-financeiro, de organismo pagador e de co-executor do controlo de 1º nível:

- ◆ A Direcção de Pescas Agro-Indústrias – departamento que elabora o parecer económico-financeiro, faz a análise dos pedidos de pagamento e realiza acções de controlo relativamente aos projectos das Regiões Ribatejo e Oeste e Alentejo;
- ◆ Direcção Regional de Entre Douro e Minho, Direcção Regional de Trás-os-Montes, Direcção Regional da Beira Litoral e Direcção Regional do Algarve que elaboram o parecer económico financeiro, fazem a análise dos pedidos de pagamento e realizam acções de controlo;
- ◆ Direcção Financeira do IFADAP que efectua os pagamentos aos promotores;
- ◆ Direcção de Inspeção que efectua acções de controlo.

Deste modo, no território continental encontram-se afectos nos serviços centrais do IFADAP (Região Ribatejo/Oeste e Alentejo) 5 técnicos superiores, 3 administrativos e o Director adjunto da Direcção de Pescas e Agro-Indústrias; no Porto 2 técnicos superiores, um deles a tempo parcial; em Aveiro e Coimbra 1 técnico superior, respectivamente e em tempo parcial, e no Algarve 3 técnicos superiores, um deles a “full-time” e os restantes, cujo ingresso só se verificou em Julho do ano transacto, em tempo parcial.

5.3 - Legislação aplicável

No Anexo V transcrevem-se as principais Decisões e Regulamentos da UE relativos ao IFOP, bem como a legislação nacional no que concerne ao PROPESCA e IC Pesca.

Em termos de legislação nacional, o regime geral do PROPESCA foi definido pelo Decreto-Lei n.º 189/94, de 5 de Julho, tendo os diversos regimes de apoio subjacentes a esta IO, a que correspondem as acções deste programa, sido regulamentados, em 1994, por portarias do Ministro da tutela.

Durante 1998 foram introduzidas algumas alterações aos diversos regimes de apoio, salientando-se a alteração do normativo que estipulava datas para apresentação, em cada ano, de candidaturas e a fixação de uma data limite, 30 de Junho de 1999, para a apresentação das mesmas na perspectiva da vigência do QCA II.

A legislação relativa ao PROPESCA, em termos de prazos, só os estipula para:



- ◆ A celebração do contrato de atribuição de apoios entre o IFADAP e o beneficiário;
- ◆ O início da execução dos projectos por parte dos beneficiários;
- ◆ A apresentação de candidaturas.

Relativamente às restantes operações, esta legislação é omissa. Assim, a título de exemplo, não são definidos prazos no que respeita:

- ◆ À apreciação/decisão das candidaturas (prazo global);
- ◆ À emissão pela DGPA do parecer técnico-administrativo;
- ◆ À emissão pelo IFADAP do parecer económico financeiro;
- ◆ À realização dos pagamentos aos beneficiários.

Os prazos relativos a estas operações só foram estabelecidos através do “Regulamento Interno de Aplicação do PROPESCA”, aprovado em 1999, e de circulares em vigor desde Julho de 1998, compiladas em 1999, dando origem ao Manual de Procedimentos do IFOP, portanto tardiamente tendo em atenção o período de vigência do PROPESCA. O prazo global para a apreciação/decisão das candidaturas nunca foi estipulado.

Esta definição tardia de prazos, para além de não permitir conferir transparência e regras ao processo de gestão, potencia a desresponsabilização dos intervenientes podendo conduzir a atrasos na execução da intervenção operacional e dificulta a realização de um controlo efectivo no sistema de gestão.

Relativamente à **IC Pesca**, esta Intervenção Operacional foi regulamentada pela Portaria n.º 1487/95, de 29 de Dezembro, que aprovou o “Regulamento de Aplicação do Regime de Apoio às Medidas Previstas na IC Pesca”.

Em 1997 e 1999 foram efectuadas algumas alterações à Portaria n.º 1487/95, pelas portarias n.ºs 428-H/97, de 30 de Junho, e 583-I/99, de 30 de Julho. Estas alterações disseram essencialmente respeito ao alargamento do âmbito geográfico de aplicação da IC Pesca.

A Medida “Acesso ao financiamento” só foi regulamentada, em 23 de Dezembro de 1997, pelo Decreto-lei n.º 371/97.

No que diz respeito à **IC Pesca**, a Portaria n.º 1487/95 definiu os prazos mais importantes relativos às operações que constituem o processo de apreciação/decisão das candidaturas, sendo porém omissa, em termos de prazos, no que concerne a pagamentos.

A legislação que regulamenta a **IC Pesca** foi tardiamente publicada, pois, apesar desta intervenção operacional ter sido aprovada pela Comissão Europeia em 27/12/94, somente em 29/12/95, cerca de um ano depois, foi publicada a portaria n.º 1487/95 que aprovou o “Regulamento de Aplicação do Regime de Apoio às Medidas Previstas na IC Pesca”; também só em 23/12/97, cerca de 3 anos após a aprovação da **IC Pesca** pela Comissão Europeia, é que foi aprovado o Decreto-Lei 371/97, diploma que regulamentou a Medida “Acesso ao Financiamento”.

A tardia publicação da legislação relativa à **IC Pesca** foi um dos factores de atraso na implementação desta IO.



5.4 - Realização Financeira

Na abordagem dos aspectos financeiros foram utilizados três indicadores: taxa de compromisso, taxa de realização e taxa de execução.

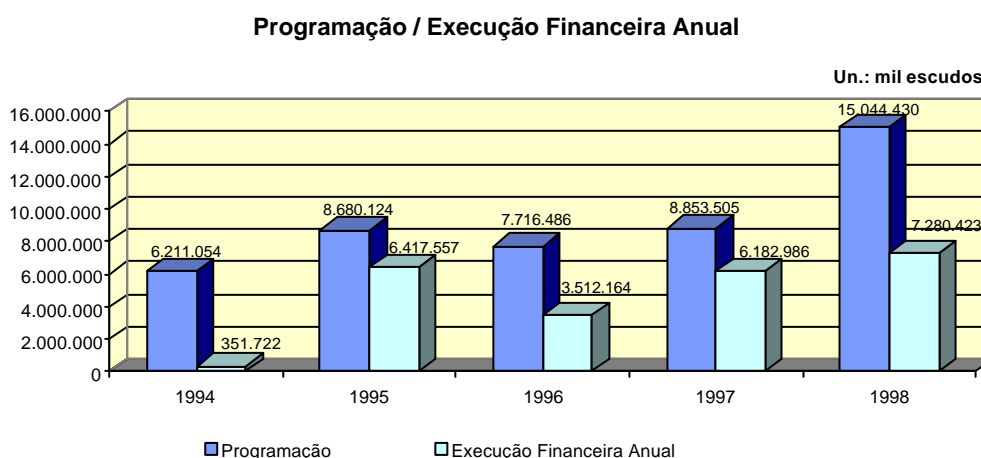
- ♦ A taxa de compromisso que corresponde ao quociente entre o aprovado e o programado e que, em termos de realização financeira, relaciona o montante da despesa prevista nos projectos aprovados com a despesa total definida na Decisão inicial do Programa (com reprogramações).
- ♦ A taxa de realização que corresponde ao quociente entre o realizado e o programado, relacionando o montante de despesa já efectuada com a despesa total definida na Decisão inicial do Programa (com reprogramações).
- ♦ A taxa de execução que se obtém através do quociente entre o realizado e o aprovado e que relaciona o montante de despesa já realizada com a despesa prevista nos projectos aprovados para o período já decorrido.

A informação financeira relativa ao ano de 1999 para as duas Intervenções Operacionais, no que respeita à programação e aprovações, reporta-se a 31 de Dezembro, enquanto que na execução financeira os últimos dados disponibilizados pela DGPA, à data da auditoria, são referenciados a Outubro e Novembro, respectivamente, para a IC PESCA e PROPESCA.

5.4.1 - PROPESCA

5.4.1.1 - Execução financeira anual

O PROPESCA tem apresentado anualmente uma execução financeira bastante abaixo da programação prevista para cada um dos anos, conforme se verifica no gráfico que se segue e de uma forma mais discriminada no quadro IV.



Numa análise global verifica-se que a execução financeira foi sempre abaixo do programado, variando a taxa de realização ao longo dos anos entre um intervalo de 45,5% a 73,9%, com excepção do ano de 1994, ano de arranque desta IO, em que a taxa de realização foi de 5,7%.



A nível de Medidas a execução financeira ficou sempre muito aquém do programado, com excepção do ano de 1995 em que a Medida 2 “Estruturas de Pesca” obteve uma taxa de realização face ao programado de 95,6%, isto em consequência da boa execução das duas Acções dessa Medida com maior volume financeiro “Ajustamento de Esforço de Pesca” e “Renovação e Modernização da Frota” que apresentaram, respectivamente, uma execução de 104,7% e 101,9% face ao programado, tendo porém a execução nas restantes Acções desta Medida sido de 50,3%, no “Desenvolvimento da Aquicultura”, e nula, na “Protecção das Zonas Marinhas”.

Esta Medida nos restantes anos, 1994, 1996, 1997 e 1998, obteve, respectivamente, as seguintes taxas de realização, 7,6%, 52,0%, 69,3% e 45,8%.

Relativamente à Medida 3 “Transformação e Comercialização dos Produtos de Pesca e Equipamentos dos Portos de Pesca”, a execução financeira foi nula em 1994 e muito baixa em 1995 e 1996, respectivamente, 30,8% e 31,7%, evoluindo positivamente em 1997 (71,3%) e em 1998 (52,4%).

No que respeita à Medida 6 “Assistência Técnica”, a taxa de realização financeira apresentada ao longo dos anos foi mais regular, variando entre 48,8% e 67,6% de 1994 a 1997, subindo em 1998 para 85,8%.

Esta incapacidade constante de anualmente executar o programado obrigou a diversas reprogramações com vista a alterações do cronograma financeiro, com o consequente atraso da entrada das verbas IFOP em Portugal, bem como à transferência de verbas IFOP para outras IO com uma maior capacidade de execução financeira.

Assim, como se pode verificar pela leitura do quadro que se segue, a execução prevista na última reprogramação para o ano de 1999, apesar de uma diminuição efectuada na dotação global do IFOP em 17 873 mil Euros, ultrapassa em 31 632 mil Euros (79%) a previsão para esse ano na Decisão inicial.

Quadro III – Reprogramações Financeiras no Âmbito do PROPESCA

Un: 1000 ecus

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	TOTAL
Decisão Inicial	23 771	23 926	26 450	31 136	36 689	40 028	182 000
Decisão C(96) 464/3	1 110	33 492	29 545	34 136	40 689	43 028	182 000
Decisão C(97) 227	1 110	25 165	29 545	38 462	43 037	44 681	182 000
Decisão C(97) 3035	1 110	33 492	29 545	34 136	40 689	43 028	182 000
Decisão C(98) 3601	1 110	25 165	14 153	27 548	57 957	56 067	182 000
Decisão C(99) 1563	1 110	25 165	14 153	24 182	55 329	52 061	172 000
Decisão C (99) 4181	1 110	25 165	14 153	24 182	27 857	71 660	164 127



Quadro IV – Programação/Execução Financeira Anual (PROPESCA)

Un: 1000 Esc.

Medidas-Ações	1994			1995			1996			1997			1998		
	PROGRA-MAÇÃO	EXECUÇÃO	TAXA DE EXECUÇÃO	PROGRA-MAÇÃO	EXECUÇÃO	TAXA DE EXECUÇÃO	PROGRA-MAÇÃO	EXECUÇÃO	TAXA DE EXECUÇÃO	PROGRA-MAÇÃO	EXECUÇÃO	TAXA DE EXECUÇÃO	PROGRA-MAÇÃO	EXECUÇÃO	TAXA DE EXECUÇÃO
Estruturas de Pesca	4.143.392	314.245	7,6%	5.752.533	5.497.909	95,6%	5.195.817	2.700.878	52,0%	6.069.478	4.207.768	69,3%	9.579.460	4.389.228	45,8%
Ajustamento do esforço de pesca				3.580.181	3.747.664	104,7%	3.244.460	907.174	28,0%	3.790.001	1.718.516	45,3%	3.597.374	1.628.378	45,3%
Renovação e modernização da frota				1.352.137	1.377.629	101,9%	1.217.533	1.664.975	136,7%	1.422.448	1.954.627	137,4%	3.978.088	2.057.398	51,7%
Desenvolvimento da aquicultura				740.516	372.616	50,3%	661.407	128.729	19,5%	772.482	233.901	30,3%	1.558.620	283.895	18,2%
Protecção das zonas marinhas				79.699		0,0%	72.417		0,0%	84.547	34.944	41,3%	166.512	230.187	138,2%
Acompanhamento sócio-económico											265.780		278.866	189.370	67,9%
Transformação e comercialização dos produtos da pesca e equipamentos dos portos de pesca	2.004.886	0	0,0%	2.880.595	887.888	30,8%	2.446.283	774.964	31,7%	2.710.635	1.931.670	71,3%	5.388.787	2.825.823	52,4%
Transformação e comercialização dos produtos				1.266.927	622.644	49,1%	1.074.664	542.148	50,4%	1.191.310	601.780	50,5%	2.856.358	1.383.935	48,5%
Promoção dos produtos de pesca				589.382		0,0%	500.631		0,0%	554.652	53.035	9,6%	477.104	42.169	8,8%
Equipamentos dos portos de pesca				1.024.286	265.244	25,9%	870.988	232.816	26,7%	964.673	1.276.855	132,4%	2.055.325	1.399.719	68,1%
Assistência Técnica	62.776	37.477	59,7%	46.996	31.760	67,6%	74.386	36.322	48,8%	73.392	43.548	59,3%	76.183	65.372	85,8%
Total	6.211.054	351.722	5,7%	8.680.124	6.417.557	73,9%	7.716.486	3.512.164	45,5%	8.853.505	6.182.986	69,8%	15.044.430	7.280.423	48,4%



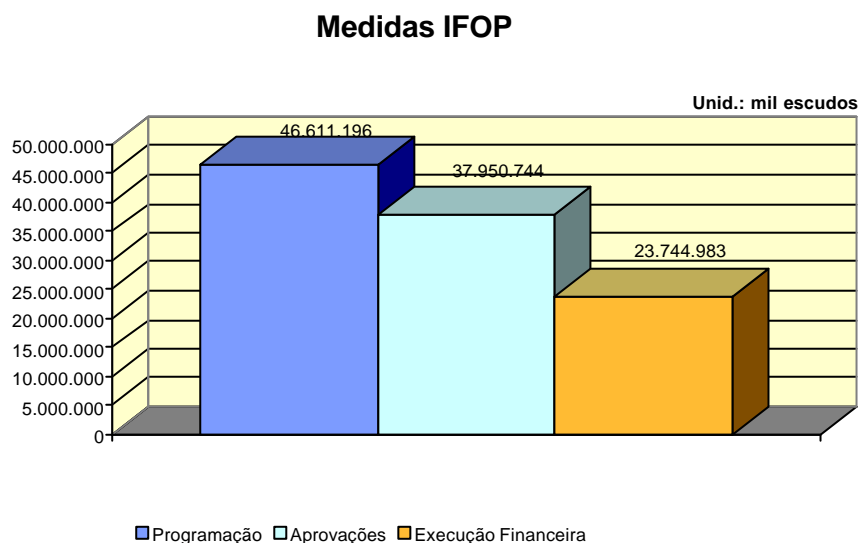
5.4.1.2 - Aprovações / execução financeira acumulada (31/12/98)

Em 31/12/98, a um ano do fecho de apresentação de candidaturas, tinham sido comprometidas, através da aprovação de 1 909 projectos, verbas no montante de 37 950 744 contos, o que correspondia a 81,4% do total programado para o PROPESCA nessa data.

A despesa executada era de 23 744 983 contos, a que correspondia, respectivamente, face aos valores até então comprometidos e ao total das verbas programadas para esta IO, uma taxa de execução de 62,6% e uma taxa de realização de 50,9%.

Estes indicadores eram preocupantes tendo em atenção que o fecho para a apresentação de candidaturas era 1999 e que a data limite para apresentação de despesa à Comissão Europeia é 31/12/2001, correndo-se o risco, face a esta situação e à morosidade na execução dos projectos pelos beneficiários, do não aproveitamento integral por parte desta IO das verbas IFOP.

A situação financeira em termos de programação, aprovações e execução, encontra-se sintetizada no gráfico que se segue e de uma forma mais discriminada no quadro V.



Medida Estruturas de Pesca

A Medida “Estruturas de Pesca”, que representava cerca de 69,1% das verbas IFOP programadas para esta IO, apresentava uma taxa de compromisso de 77,2%, fruto da aprovação de 1763 projectos, sendo a despesa executada de 17 110 033 contos, a que correspondiam, respectivamente, face aos valores até então comprometidos e ao total das verbas programadas para esta Medida, uma taxa de execução de 68,8% e uma taxa de realização de 53,1%.

No que respeita às acções desta medida, somente as Acções “Renovação e Modernização da Frota” e “Protecção das Zonas Marinhas”, respectivamente com 662 e 1 projectos aprovados, se encontravam próximas do compromisso integral das verbas programadas para as mesmas, apresentando, respectivamente, uma taxa de compromisso de 94,8% e 94,6%.



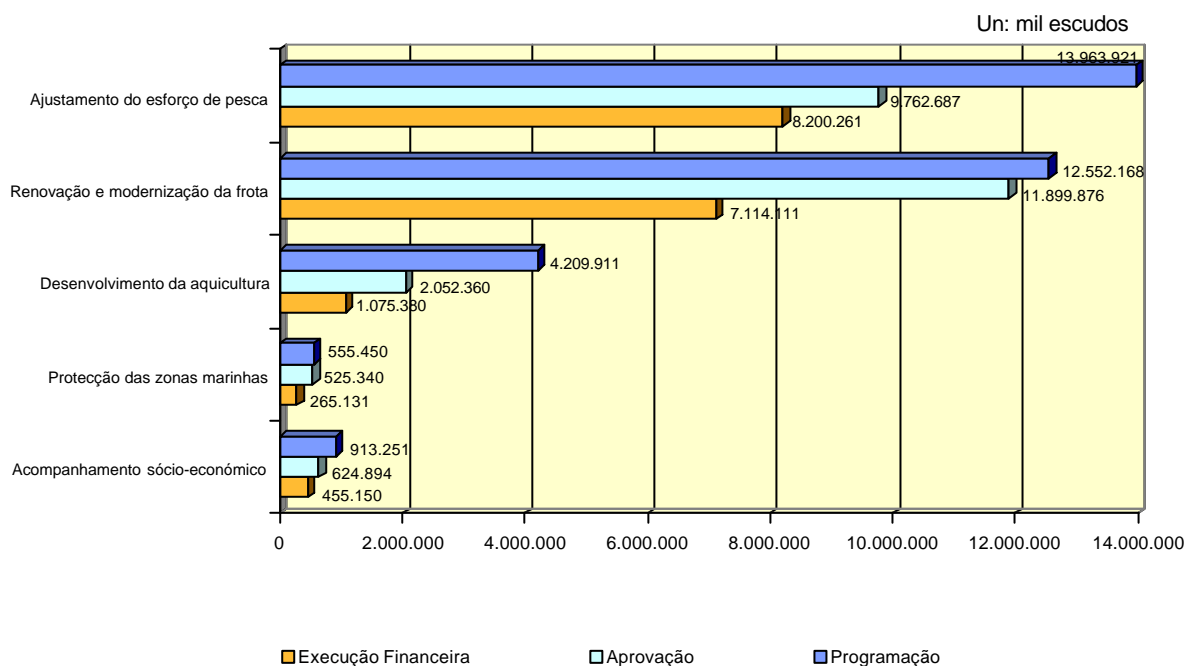
As restantes Acções apresentavam taxas de compromisso substancialmente mais baixas, destacando-se a Acção “Desenvolvimento da Aquicultura” com uma taxa de 48,8% e 29 projectos aprovados, enquanto que as Acções “Ajustamento de Esforço de Pesca” e “Acompanhamento Sócio-Económico” tinham, respectivamente, taxas de 69,9% e 68,4% obtidas através da aprovação, respectivamente, de 609 e 448 projectos .

Em termos de execução financeira face aos valores comprometidos as Acções com melhor taxa de execução são “Ajustamento de Esforço de Pesca” (84,0%) e “Acompanhamento Sócio-Económico” (72,8%), apresentando as acções “Renovação e Modernização da Frota”, “Protecção das zonas Marinhas” e “Desenvolvimento da Aquicultura” taxas de 59,7%, 50,5% e 52,4%, respectivamente.

No que respeita à execução financeira face ao programado, os indicadores relativos a cada uma das Acções encontram-se próximos da taxa global desta medida (53,1%), com excepção da Acção “Desenvolvimento da Aquicultura” que apresenta uma taxa de realização de 25,5%.

No gráfico que se segue apresenta-se a situação financeira em termos de compromissos e execução das verbas programadas para as Acções da Medida “Estruturas das pescas”.

Acções da Medida "Estruturas de Pesca"



Medida “Transformação e Comercialização dos Produtos de Pesca e Equipamentos de Portos de Pesca”

Para a Medida “Transformação e Comercialização dos Produtos de Pesca e Equipamentos dos Portos de Pesca” previa-se uma despesa pública de cerca de 14 047 021 contos, o que representava cerca de 30,1% da despesa pública co-financiada pelo IFOP prevista no âmbito desta intervenção operacional.

Em 31/12/1998 tinham sido comprometidas verbas no montante de 12 786 028 contos, através da aprovação de 146 projectos, a que correspondia uma taxa de compromisso de 91,0%



Embora este nível de compromissos seja aparentemente satisfatório, verifica-se que a execução financeira face às verbas comprometidas e às programadas é baixa, consubstanciando-se, respectivamente, numa taxa de execução de 50,2% e de realização de 45,7%.

Nesta Medida dá-se relevo às Acções “Transformação e Comercialização dos Produtos de Pesca” e “Equipamentos de Portos de Pesca” que representam, cada uma delas, respectivamente, 54,8% e 37,9%, e, no seu conjunto, 92,7% do total das verbas programadas para esta Medida.

Assim, no âmbito da Acção “Transformação e Comercialização dos Produtos de Pesca” foram aprovados 66 projectos, o que equivale a compromissos no valor de 7 940 403 contos, encontrando-se esta Acção em “*overbooking*”, com uma taxa de compromissos de 103,2%, e com uma execução financeira face aos valores comprometidos e programados, extremamente baixa, ou seja, uma taxa de execução de 39,7% e uma taxa de realização de 40,9%.

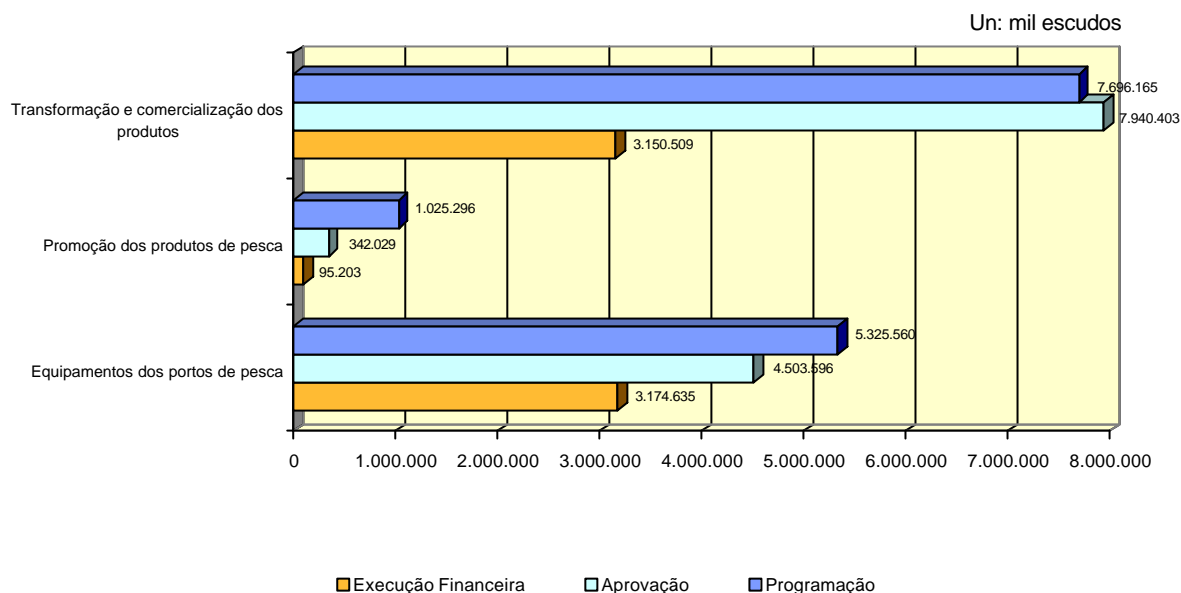
Relativamente à Acção “Equipamentos dos Portos de Pesca”, tinham sido comprometidas verbas no montante de 4 503 596 contos no âmbito da aprovação de 75 projectos, a que correspondia uma taxa de compromissos de 84,6%, apresentando esta Acção uma execução financeira, face aos valores comprometidos e programados, a que correspondem taxas de execução e realização de 59,6% e 70,5%, respectivamente.

Por último, no âmbito da Acção “Promoção dos Produtos de Pesca”, acção com o menor peso em termos financeiros nesta medida (7,3%), foram aprovados 5 projectos, a que corresponde um compromisso de verbas no montante de 342 029 contos (33,4%). Em termos de execução financeira face aos valores comprometidos e programados, esta Acção apresentava taxas de execução e realização bastante baixas, respectivamente, de 27,8% e 9,3%. Na origem do baixo nível de compromissos e execução financeira desta Acção está o facto de os projectos terem sido na sua maioria aprovados tardiamente, 5 em 1998 e 1 em 1997, não tendo sido aprovados quaisquer projectos de 1994 a 1996.

A figura que se segue ilustra a situação financeira em termos de compromissos e execução das verbas programadas para as Acções da Medida “Transformação e Comercialização dos Produtos de Pesca e Equipamentos dos Portos de Pesca”.



Acções da Medida "Transformação e comercialização dos produtos da pesca e equipamentos dos portos de pesca"



Assistência Técnica

A despesa executada no âmbito da Medida “Assistência Técnica” era de 214 603 contos, a que correspondia, respectivamente, face aos valores até então comprometidos e ao total de verbas programadas para esta Medida, uma taxa de execução de 71,6% e uma taxa de realização de 58,1%. Em termos de compromissos, esta medida apresentava uma taxa de 81,1%.

Observações

As causas da fraca execução financeira que se verifica nas medidas IFOP desta IO têm essencialmente origem na grande morosidade na apreciação das candidaturas e no consequente tardio compromisso de verbas.

O tempo médio de decisão das candidaturas aprovadas foi de cerca de 15 meses nas Acções “Equipamentos dos Portos de Pesca”, “Desenvolvimento da Aquicultura” e “Promoção dos Produtos de Pesca”, de cerca de 20 meses na Acção “Transformação e Comercialização dos Produtos de Pesca” e de 1 ano na Acção “Renovação e Modernização da Frota de Pesca”.

Como é evidente, esta dilação de tempo entre a apresentação das candidaturas e a aprovação das mesmas teve reflexos muito negativos na execução financeira desta IO, especialmente, no que respeita às Acções referidas no parágrafo anterior cujos projectos pela sua natureza têm alguma morosidade na sua execução, o que aconselhava, face a este facto, a uma maior celeridade na análise dos projectos.

Nas Acções “Protecção das Zonas Marinhas” e “Acompanhamento Sócio Económico”, o tempo médio foi de cerca de 4 meses e, por último, na Acção “Ajustamento de Esforço de Pesca”, de cerca de 6 meses.

Relativamente a estas Acções, tendo em linha de conta que em duas delas, “Ajustamento de Esforço de Pesca” e “Acompanhamento Sócio Económico”, os projectos subjacentes são de execução rápida,



Tribunal de Contas

em virtude da sua natureza, essencialmente abates de embarcações e apoio a pescadores, respectivamente, a existência de alguma morosidade na apreciação das candidaturas não tem a mesma gravidade.

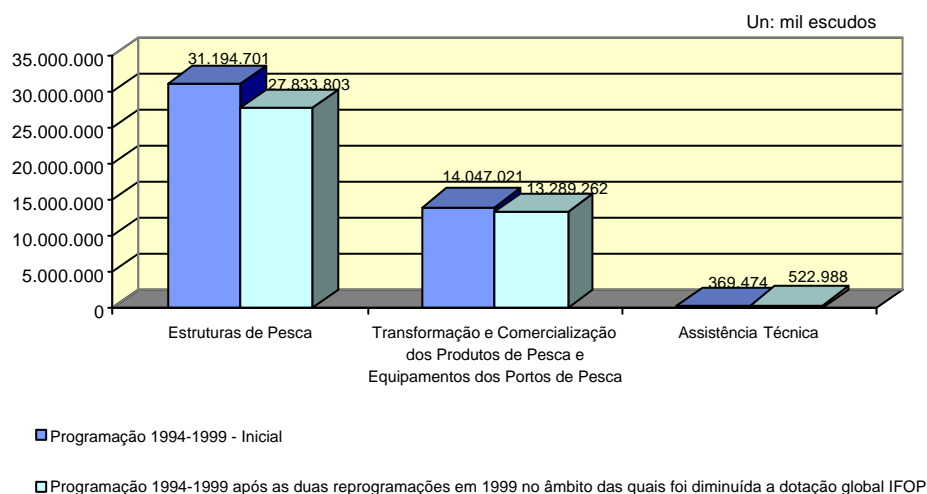
O nível de compromissos e de execução financeira que se verificava em 31/12/98 nesta Intervenção Operacional é especialmente preocupante no que respeita às Acções com um carácter de investimento, em que os promotores são essencialmente entidades privadas.

O atraso no compromisso de verbas e, conseqüentemente, a baixa execução financeira nesta IO, esteve na origem das duas reprogramações, ocorridas em 1999, no âmbito das quais foi diminuída a dotação global IFOP, em 17 873 mil Euros (9,8% da dotação inicial), o que equivale em escudos, tendo como referência a taxa cambial actual do Euro, a cerca de 3 583 215 contos, e representa uma diminuição da despesa pública total em 4 965 143 contos.

No âmbito da última destas reprogramações, teve-se em consideração não apenas as expectativas quanto aos compromissos e execuções em cada acção mas também os ajustamentos necessários, em função das diferentes taxas de comparticipação dos projectos públicos e privados, e de projectos aprovados pela UE ao abrigo dos regulamentos vigentes até 31/12/93, mas que transitaram para o QCA II, tendo os pagamentos sido suportados pelas dotações do PROPESCA.

Esta diminuição da dotação IFOP poderia ter sido evitada se os tempos médios de aprovação das candidaturas tivessem sido mais baixos e assim tivesse havido um compromisso de verbas mais cedo.

Comparação entre a Programação Inicial e a última Programação por Medidas





Quadro V – Aprovações/Execução Financeira Acumulada a 31/12/98 (PROPESCA)

Un: 1000 Esc.

Medidas-Acções	Programação		Aprovações Acumuladas	Execução	Taxa de Compromisso	Taxa de Realização		Taxa de Execução
	1994-1999	1994-1998		1994-1998		Taxa de Realização	Taxa de Execução	
	Despesa Pública	Despesa Pública	Despesa Pública	Despesa Pública	1994-1999	1994-1998	1994-1999	1994-1998
	(1)	(2)	(3)	(4)	(3)/(1)	(4)/(2)	(4)/(1)	(4)/(3)
Estruturas de Pesca	32.194.701	23.059.738	24.865.157	17.110.033	77,2%	74,2%	53,1%	68,8%
Ajustamento do esforço de pesca	13.963.921	10.411.781	9.762.687	8.200.261	69,9%	78,8%	58,7%	84,0%
Renovação e modernização da frota	12.552.168	8.982.586	11.899.876	7.114.111	94,8%	79,2%	56,7%	59,7%
Desenvolvimento da aquicultura	4.209.911	2.654.772	2.052.360	1.075.380	48,8%	40,5%	25,5%	52,4%
Protecção das zonas marinhas	555.450	281.591	525.340	265.131	94,6%	94,2%	47,7%	50,5%
Acompanhamento sócio-económico	913.251	729.008	624.894	455.150	68,4%	62,4%	49,8%	72,8%
Transformação e comercialização dos produtos da pesca e equipamentos dos portos de pesca	14.047.021	8.930.721	12.786.028	6.420.347	91,0%	71,9%	45,7%	50,2%
Transformação e comercialização dos produtos	7.696.165	4.798.398	7.940.403	3.150.509	103,2%	65,7%	40,9%	39,7%
Promoção dos produtos de pesca	1.025.296	613.908	342.029	95.203	33,4%	15,5%	9,3%	27,8%
Equipamentos dos portos de pesca	5.325.560	3.518.415	4.503.596	3.174.635	84,6%	90,2%	59,6%	70,5%
Assistência Técnica	369.474	255.800	299.559	214.603	81,1%	83,9%	58,1%	71,6%
TOTAL	46.611.196	32.246.259	37.950.744	23.744.983	81,4%	73,6%	50,9%	62,6%

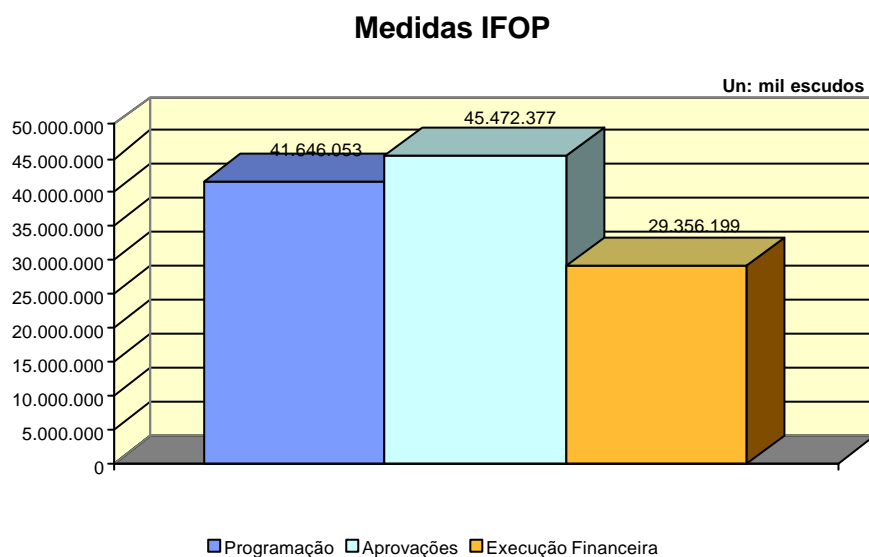


5.4.1.3 - Aprovações / execução financeira acumulada (31/12/1999)

Em 31 de Dezembro de 1999, após a última aprovação de projectos, o total de verbas comprometidas era de 45 472 377 contos, no âmbito da aprovação de 3 027 projectos, encontrando-se esta IO em “*overbooking*” com uma taxa de compromisso de 109,2%.

Deste total de compromissos só poderão ser financiados por esta IO projectos no valor de 41 646 053 contos.

A situação financeira em termos de programação, aprovações e execução encontra-se sintetizada no gráfico que se segue e, de uma forma mais discriminada, no quadro VI.





Quadro VI – Aprovações 31/12/1999/Execução Financeira Acumulada a 31/11/99 (PROPECA)

Un: 1000 Esc.

Medidas-Acções	Programação	Aprovações	Execução	Taxa de	Taxa de	Taxa de
	1994-1999	Acumuladas	1994-Nov/1999	Compromisso	Realização	Execução
	Despesa Pública	Despesa Pública	Despesa Pública	1994-1999	1994-1999	1994-1999
(1)	(3)	(4)	(3)/(1)	(4)/(1)	(4)/(3)	
Estruturas de Pesca	27.833.803	30.022.166	20.666.554	107,9%	74,2%	68,8%
Ajustamento do esforço de pesca	10.040.211	10.245.129	9.377.646	102,0%	93,4%	91,5%
Renovação e modernização da frota	12.417.999	13.994.395	8.991.160	112,7%	72,4%	64,2%
Desenvolvimento da aquicultura	3.498.269	3.884.086	1.132.043	111,0%	32,4%	29,1%
Protecção das zonas marinhas	743.086	734.487	265.131	98,8%	35,7%	36,1%
Acompanhamento sócio-económico	1.134.238	1.164.069	900.574	102,6%	79,4%	77,4%
Transformação e comercialização dos produtos da pesca e equipamentos dos portos de pesca	13.289.262	14.952.450	8.433.791	112,5%	63,5%	56,4%
Transformação e comercialização dos produtos	7.605.401	9.073.016	4.313.081	119,3%	56,7%	47,5%
Promoção dos produtos de pesca	635.148	649.114	203.655	102,2%	32,1%	31,4%
Equipamentos dos portos de pesca	5.048.713	5.230.320	3.917.055	103,6%	77,6%	74,9%
Assistência Técnica	522.988	497.761	255.854	95,2%	48,9%	51,4%
TOTAL	41.646.053	45.472.377	29.356.199	109,2%	70,5%	64,6%

Fonte: DGPA

Todas as Medidas encontram-se em termos de compromissos em “*overbooking*”, com excepção da Assistência Técnica que apresenta uma taxa de compromissos de 95,2%.

Em termos de Acções, encontram-se todas em “*overbooking*”, exceptuando a Acção “Protecção das Zonas Marinhas” da Medida “Estruturas de Pesca” que apresenta uma taxa de compromisso de 98,8%.

As Acções “Ajustamento de Esforço de Pesca”, “Acompanhamento Sócio-Económico”, “Promoção dos Produtos de Pesca” e “Equipamento dos Portos de Pesca” apresentam taxas de compromisso semelhantes, variando entre 102,0% a 102,6%.

As Acções “Renovação e Modernização da Frota”, “Desenvolvimento da Aquicultura” e “Transformação e Comercialização dos Produtos de Pesca” apresentam as taxas de compromissos mais elevadas, encontrando-se em “*overbooking*”, respectivamente, em 12,7%, 11,0% e 19,3%.

Para este grau de compromissos contribuiu fortemente a diminuição das verbas programadas para esta IO através das reprogramações, especialmente no que respeita às Acções “Ajustamento de Esforço de Pesca”, “Desenvolvimento da Aquicultura”, Promoção dos Produtos de Pesca” e “Equipamentos de Portos de Pesca”, Acções nas quais incidiu a diminuição da dotação, tendo sido essa diminuição em termos percentuais, de 28,1%, 16,9%, 38,1% e 5,2%, respectivamente.

A execução financeira (com dados provisórios a Novembro de 1999) era de 29 356 199 contos, o que correspondeu a uma subida de 5 611 216 contos (23,6%) em relação a 31/12/1998. A taxa de realização financeira face aos valores programados para esta IO era de 70,5%, mais 19,6 pontos que em 31/12/1998. A subida deste indicador é fruto de uma execução financeira efectiva, durante 1999,



Tribunal de Contas

de 5 611 216 contos, bem como da diminuição do total programado para esta IO principalmente no que respeita à Medida “Estruturas de Pesca”.

Em termos de execução financeira, a Medida “Estruturas de Pesca” apresenta uma taxa global de realização de 74,2%, mais 21,1 pontos que em Dezembro de 1998, encontrando-se a Acção “Ajustamento de Esforço de Pesca” praticamente executada, com uma taxa de 93,4%, as Acções “Renovação e Modernização da Frota “ e “Acompanhamento Sócio-Económico” apresentam taxas respectivamente de 72,4% e 79,4% e por último as acções “Desenvolvimento da Aquicultura” e “Protecção das Zonas Marinhas” apresentam taxas de realização bastante baixas, respectivamente de 32,4% e 35,7%.

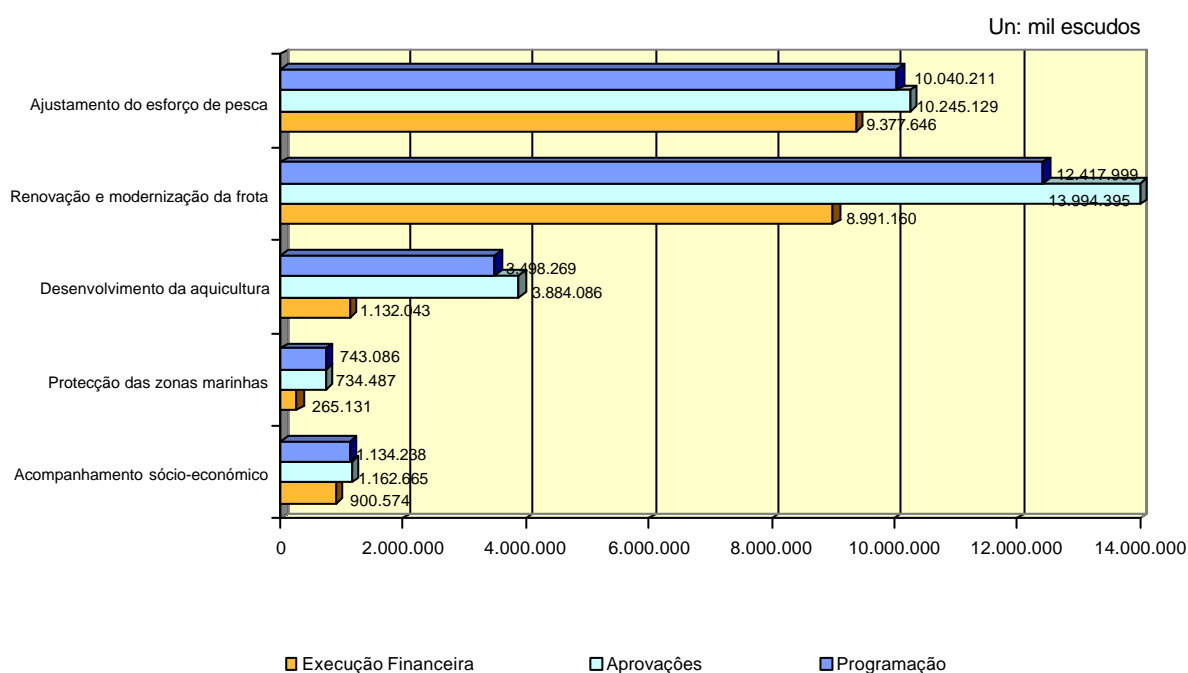
O baixo nível de execução destas duas Acções tem origem no facto de só em 1999 ter sido aprovada uma parte substancial dos projectos financiados por estas duas Acções.

Assim, no que respeita à Acção “Desenvolvimento da Aquicultura”, relativamente à qual foram aprovados durante esse ano 14 projectos, estas aprovações corresponderam ao comprometimento de 1 912 817 contos, o que representa 49,2% do total de verbas comprometidas nesta Acção.

No que respeita à Acção “Protecção das Zonas Marinhas”, dos dois projectos financiados por esta Acção, um deles, designadamente “ Implantação e estudo integrado dos sistemas recifais – Litoral Algarvio” da responsabilidade do IPIMAR, só foi aprovado em 31/12/1999. Este projecto envolveu um compromisso de 209 147 contos, o que equivale a 28,5% do total de compromissos nesta acção.

A figura que se segue ilustra a situação financeira em termos de compromissos e execução das verbas programadas para as Acções da Medida “Estruturas da Pesca”.

Acções da Medida "Estruturas de Pesca"



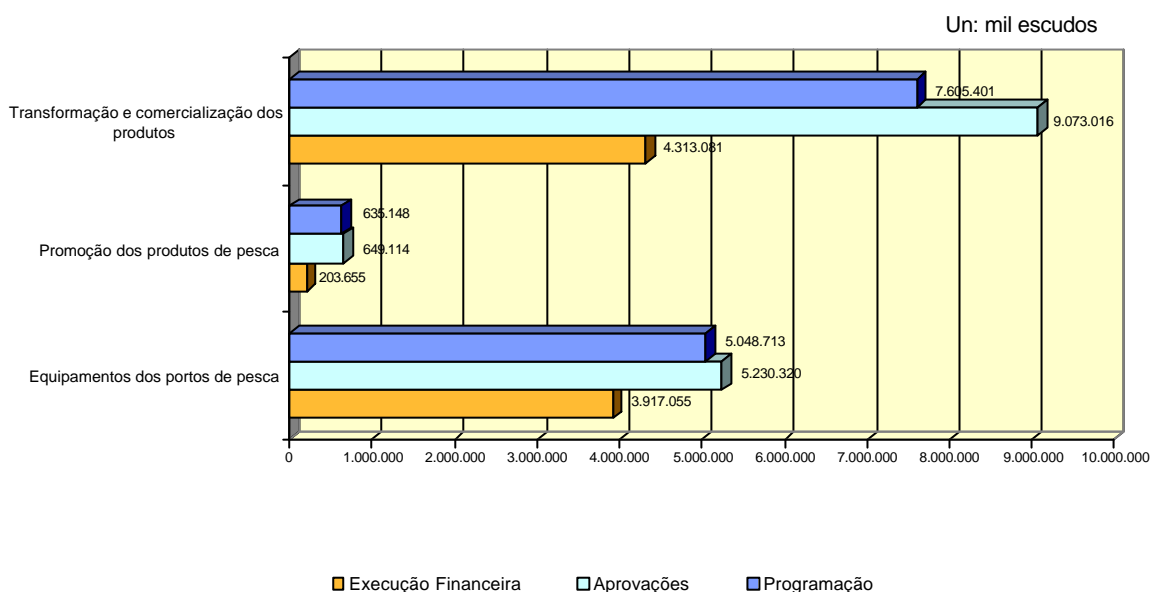
A Medida “Transformação e Comercialização dos Produtos de Pesca e Equipamentos dos Portos de Pesca” apresenta uma execução financeira de 8 443 791 contos a que correspondiam, face aos valores



programados para esta medida e comprometidos no âmbito da mesma, respectivamente, uma taxa de realização de 63,5% e uma taxa de execução de 56,4%.

As três Acções desta medida “Transformação e Comercialização dos Produtos de Pesca”, “Promoção dos Produtos de Pesca” e “Equipamentos dos Portos de Pesca” apresentam, respectivamente, as seguintes taxas de realização, 56,7%, 32,1% e 77,6%.

Acções da Medida "Transformação e comercialização dos produtos da pesca e equipamentos dos portos de pesca"



Em Novembro de 1999 faltava executar 12 289 854 contos, o que correspondia a 29,5% do total da despesa pública programada para o PROPESCA.

No quadro VIII compara-se as aprovações acumuladas a 31/12/98 e 31/12/99 e a despesa pública acumulada a 31/12/98 e a 31/11/99.

Apesar das duas reprogramações ocorridas em 1999, que diminuíram a dotação IFOP em cerca de **10%**, face ao nível de execução financeira apresentado em Novembro de 1999, a perda de verbas IFOP é uma possibilidade, isto tendo em atenção a morosidade na realização dos projectos e as datas limites para apresentação de despesa dos promotores ao IFADAP e do Estado português à Comissão Europeia, respectivamente, 30/6/2001 e 31/12/2001.

Esta situação é especialmente preocupante nas acções com carácter de investimento produtivo e em que os beneficiários são essencialmente entidades privadas, designadamente:

- ◆ Renovação e Modernização da Frota;
- ◆ Desenvolvimento da Aquicultura;
- ◆ Transformação e Comercialização dos Produtos de Pesca;
- ◆ Equipamentos de Portos de Pesca.



Para a execução integral destas Acções o Estado português encontra-se dependente da aceleração dos promotores na realização dos projectos.

Relativamente à Acção “Protecção das Zonas Marinhas”, a taxa de execução financeira extremamente baixa torna premente a aceleração dos dois projectos financiados por esta Acção, se bem que neste caso, sendo o promotor um instituto público - o IPIMAR -, o Estado português pode ter um maior controlo no acelerar da execução.

Considera-se, porém, que a estratégia seguida de aprovação em “*overbooking*”, principalmente no que respeita às Acções “Renovação e Modernização da Frota” (12,7%), “Desenvolvimento da Aquicultura” (11,0%) e “Transformação e Comercialização dos Produtos de Pesca” (19,3%), acções onde os problemas a nível de execução financeira poderão vir a ser mais acutilantes, diminui os riscos da não execução integral das verbas IFOP.

Após a última aprovação de projectos nesta IO, ocorrida em 31/12/1999, encontravam-se 474 projectos em apreciação, o que correspondia em termos de investimento, a 44 254 578 contos.

No quadro que se segue apresenta-se a distribuição desses projectos por acções:

Quadro VII – Projectos em Apreciação em 31/12/99 (PROPESCA)

Un: 1000 Esc.

EIXOS / PROGRAMAS	DGPA		IFADAP		Unidade de Gestão		Total	
	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor
Estruturas de pescas	252	16 563 415	36	2 825 220	93	2 220 781	381	21 609 416
Ajustamento de esforço de pesca	97	(1)	8	287 359	34	374 547	139	661 906
Renovação e modernização da frota	139	11 912 937	21	930 934	31	1 806 940	191	14 650 811
Desenvolvimento da aquicultura	13	4 646 268	7	1 606 927			20	6 253 195
Protecção das zonas marinhas								
Acompanhamento sócio económico	3	4 210			28	39 294	31	43 504
Transformação e comercialização dos produtos de pesca e equipamentos de portos de pesca	42	15 659 593	17	4 310 232	34	2 675 336	93	22 645 161
Transformação e comercialização dos produtos de pesca	30	11 673 999	11	3 698 281	12	1 670 703	53	17 042 983
Promoção dos produtos de pesca	1	1 447 600					1	1 447 600
Equipamentos de portos de pesca	11	2 537 994	6	611 951	22	1 004 633	39	4 154 578
TOTAL	294	32 223 008	53	7 135 452	127	4 896 117	474	44 254 577

Fonte: DGPA

(1) – O valor de investimento destes projectos não se encontra definido, em virtude do mesmo só ser apurado no âmbito do parecer técnico-administrativo da competência da DGPA.



Tribunal de Contas

As aprovações efectuados em “*overbooking*” e o número de projectos que se encontravam em fase de análise em 31/12/1999, data limite para a aprovação de projectos, é demonstrativo da procura por parte dos potenciais beneficiários de financiamento com origem no PROPESCA.

Este facto permite reforçar a ideia de que, se não tivesse existido morosidade na apreciação das candidaturas e o consequente tardio compromisso de verbas, situação referida no ponto “5.5.2 – Eficácia da decisão das candidaturas” deste relatório, não teria sido necessário diminuir as verbas IFOP afectas ao PROPESCA em 17 873 mil Euros, dado o interesse pelo PROPESCA por parte de potenciais beneficiários.



Quadro VIII – Comparação entre as Aprovações Acumuladas a 31/12/98 e 31/12/99 e a Despesa Pública Acumulada a 31/12/98 e a 31/11/99 (PROPESCA)

Un: 1000 Esc.

Medidas-Acções	Aprovações acumuladas				Taxa de compromisso			Execução financeira				Taxa de execução			Taxa de realização		
	31-12-1998	31-12-1999	(3)=	(4)=	31-12-1998	31-12-1999	(7)=	31-12-1998	31-11-1999	(10)=	(11)=	31-12-1998	31-11-1999	(14)=	31-12-1998	31-11-1999	(17)=
	(1)	(2)	(1)-(2)	(3)/(1)	(5)	(6)	(6)-(5)	(8)	(9)	(9)-(8)	(10)/(8)	(12)	(13)	(13)-(12)	(15)	(16)	(16)-(15)
Estruturas de pesca	24.865.157	30.022.166	5.157.009	20,7%	77,2%	107,9%	30,7%	17.110.033	20.666.554	3.556.521	20,8%	68,8%	68,8%	0,0%	53,1%	74,2%	21,1%
Ajustamento de esforço de pesca	9.762.687	10.245.129	482.442	4,9%	69,9%	102,0%	32,1%	8.200.261	9.377.646	1.177.385	14,4%	84,0%	91,5%	7,5%	58,7%	93,4%	34,7%
Renovação e modernização da frota	11.899.876	13.994.395	2.094.519	17,6%	94,8%	112,7%	17,9	7.114.111	8.991.160	1.877.049	26,4%	59,7%	64,2%	4,5%	56,7%	72,4%	15,7%
Desenvolvimento da aquicultura	2.052.360	3.884.086	1.831.726	89,2%	48,8%	111,0%	62,2%	1.075.380	1.132.043	56.663	5,3%	52,4%	29,1%	-23,3%	25,5%	32,4%	6,9%
Protecção das zonas marinhas	525.340	734.487	209.147	39,8%	94,6%	98,8%	4,2%	265.131	265.131	0	0,0%	50,5%	36,1%	-14,4%	47,7%	35,7%	-12,0%
Acompanhamento sócio-económico	624.894	1.164.069	539.175	86,3%	68,4%	102,6%	34,2%	455.150	900.574	445.424	97,9%	72,8%	77,4%	4,6%	49,8%	79,4%	29,6%
Transf.e com. e equip. portos de pesca	12.786.028	14.952.450	2.166.422	16,9%	91,0%	112,5%	21,5%	6.420.347	8.433.791	2.013.444	31,4%	50,2%	56,4%	6,2%	45,7%	63,5%	17,8%
Transf.e com.dos prod. De pesca	7.940.403	9.073.016	1.132.613	14,3%	103,2%	119,3%	16,1%	3.150.509	4.313.081	1.162.572	36,9%	39,7%	47,5%	7,8%	40,9%	56,7%	15,8%
Prom.dos prod. de pesca	342.029	649.114	35.113	5,7%	33,4%	102,2%	68,8%	95.203	203.655	108.452	113,9%	27,8%	31,4%	3,6%	9,3%	32,1%	22,8%
Equip. dos portos de pesca	4.503.596	5.230.320	726.724	16,1%	84,6%	103,6%	19,0%	3.174.635	3.917.055	742.420	23,4%	70,5%	74,9%	4,4%	59,6%	77,6%	18,0%
Assistência Técnica	299.559	497.761	198.202	66,2%	81,1%	95,2%	14,1%	214.603	255.854	41.251	19,2%	71,6%	51,4%	20,2%	58,1%	48,9%	-9,2%
Total	37.950.744	45.472.377	7.521.633	19,8%	81,4%	110,4%	29,0%	23.744.983	29.356.199	5.611.216	23,6%	62,6%	64,6%	2,0%	50,9%	70,5%	19,6%

Fonte: Relatório de execução do PROPESCA de 1998 e DGPA



5.4.1.4 - Perspectiva regionalizada

O quadro IX que se apresenta de seguida reflecte a repartição da despesa pública aprovada e executada, em termos acumulados, até Outubro de 1999.

QUADRO IX - Regionalização da Despesa Pública Aprovada, Executada no Âmbito do PROPESCA (1994-Out 1999)

Un: mil escudos

Medidas - Acções	NORTE	CENTRO	LVT	ALENT	ALGAR	NÃO REGION	TOTAL
DP APROVADA							
1-Estruturas de Pesca	6 373 096	5 736 995	6 122 562	621 067	7 714 743		26 568 463
Ajustamento do esforço de pesca	2 085 551	2 548 115	3 245 495	119 057	2 211 190		10 209 408
Renovação e modernização da frota	3 665 305	2 050 857	2 398 040	209 113	3 443 849		11 767 164
Desenvolvimento da Aquicultura	110 567	1 093 727	281 493	288 665	1 384 847		3 159 299
Protecção das Zonas Marinhas					525 340		525 340
Acompanhamento Sócio-Económico	511 673	44 296	197 534	4 232	149 517		907 252
3-Transformação e Comercialização dos produtos de pesca e equipamentos dos portos de pesca	1 197 598	4 845 830	3 584 887	963 552	2 314 505		12 906 372
Transformação e Comercialização dos produtos de pesca	901 869	2 849 751	1 642 434	948 968	1 512 937		7 855 959
Promoção dos produtos de pesca	12 855		601 147				614 002
Equipamento dos portos de pesca	282 874	1 996 079	1 341 306	14 584	801 568		4 436 411
5-Assistência Técnica						384 407	384 407
Assistência Técnica							
TOTAL	7 570 694	10 582 825	9 707 449	1 584 619	10 029 248	384 407	39 859 242
DPEXECUTADA							
1-Estruturas de Pesca	5 325 959	4 078 918	4 603 152	440 981	5 125 264		19 574 274
Ajustamento do esforço de pesca	2 065 524	2 281 375	2 709 022	115 812	1 911 802		9 083 535
Renovação e modernização da frota	2 820 337	1 520 755	1 539 413	184 291	2 309 039		8 373 835
Desenvolvimento da Aquicultura	71 704	242 315	216 147	138 049	452 374		1 120 589
Protecção das Zonas Marinhas					356 835		356 835
Acompanhamento Sócio-Económico	368 394	34 473	138 570	2 829	95 214		639 480
3-Transformação e Comercialização dos produtos de pesca e equipamentos dos portos de pesca	854 960	2 493 061	2 227 957	171 171	1 520 063		7 267 212
Transformação e Comercialização dos produtos de pesca	651 964	1 015 591	990 128	159 504	930 484		3 747 671
Promoção dos produtos de pesca	5 142		161 704				166 846
Equipamento dos portos de pesca	197 854	1 477 470	1 076 125	11 667	589 579		3 352 695
5-Assistência Técnica						259 129	259 129
Assistência Técnica							
TOTAL	6 180 919	6 571 979	6 831 109	612 152	6 645 327	259 129	27 100 615
ESTRUTURA%POR REGIÕES	22,8%	24,2%	25,2%	2,3%	24,5%	1,0%	100%
CAPITAÇÃO	1,727	3,843	2,054	1,200	19,060		2,861

Fonte: SIGEP

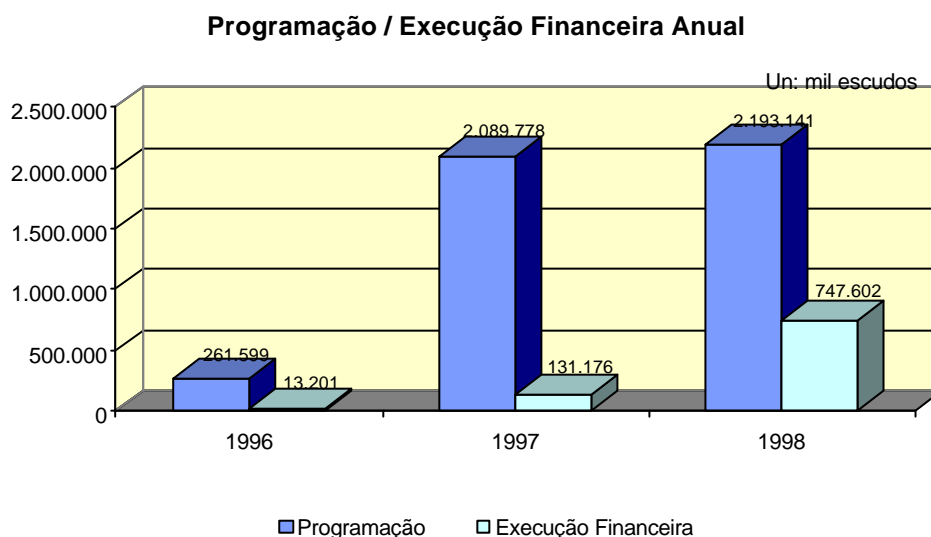


Pela análise efectuada verifica-se que a despesa pública executada se encontra distribuída de forma uniforme pelas Regiões, num intervalo que varia entre 25,2% e 22,8%, com excepção da Região do Alentejo em que a despesa executada correspondeu a somente 2,3% do total executado.

5.4.2 - IC Pesca

5.4.2.1 - Execução financeira anual

O gráfico que seguidamente se apresenta retrata o modo como evoluiu a despesa pública ao longo dos anos, com as respectivas actualizações em matéria de programações de despesa.



Numa rápida leitura, observa-se a enorme disparidade, em todos os anos, entre os valores programados e os montantes executados, unicamente justificável em 1996 por ser o ano de arranque da Iniciativa.

O quadro seguinte permite, numa análise mais detalhada e através das Medidas que compõem a Iniciativa, espelhar a situação anterior.



Quadro X - Execução Financeira Anual (IC Pesca)

Un: mil escudos

Medidas-Ações	1996			1997			1998			1999		
	Despesa Pública			Despesa Pública			Despesa Pública			Despesa Pública		
	Prog.	Exec.	% Exec.	Prog.	Exec.	% Exec.	Prog.	Exec.	% Exec.	Prog.	Exec./Out. 99	% Exec.
1 - Reestruturação Sectorial	198.933	0	0,0%	1.789.413	114.155	6,4%	1.847.590	711.095	38,5%	6.624.928	515.044	7,8%
Modernização da Frota de Pesca					55.405			484.927			265.972	
Desenvolvimento da Aquicultura					0			42.744			81.186	
Transporte e Comercialização de Produtos de Pesca e Aquicultura					58.750			177.047			101.359	
Promoção de Produtos de Pesca					0			0			0	
Modernização de Equipamentos de Portos de Pesca					0			0			55.327	
Diagnósticos e Auditorias					0			6.377			11.200	
4 - Acesso ao Financiamento	39.170	0	0,0%	233.793	0	0,0%	268.964	0	0,0%	0	0	0,0%
Acesso ao Financiamento	39.170	0	0,0%	233.793	0	0,0%	268.964	0	0,0%	0	0	0,0%
5 - Assistência Técnica	23.496	13.201	56,1%	66.572	17.021	25,6%	76.587	36.567	47,7%	130.513	57.120	43,8%
Assistência Técnica	23.496	13.201	56,1%	66.572	17.021	25,6%	76.587	36.567	47,7%	130.513	57.120	43,8%
Total	261.599	13.201	5%	2.089.778	131.176	6,3%	2.193.141	747.662	34,1%	6.755.441	572.164	8,5%

Medida 1 – Reestruturação Sectorial

No ano de 1996 apenas se registaram aprovações de 6 projectos, não se tendo verificado qualquer execução nesta Medida. Em 1997 (ano em que teve início) e 1998 os montantes de despesa pública executada face à despesa pública prevista, respectivamente de 114 155 e 711 095 milhares de escudos, corresponderam a taxas de realização de 6,4% e 38,5%, respectivamente, para um conjunto de 154 projectos aprovados em 1997 e 289 em 1998. A explicação desta diminuta taxa em 1997 ficou a dever-se ao facto das aprovações se terem realizado só no final do ano de 1996.

Medida 4 – Acesso ao Financiamento

Esta Medida só foi regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 371/97, de 23 de Dezembro, não se tendo registado neste ano alguma aprovação de projectos. Situação idêntica veio a verificar-se em 1998, ano em que após a publicação deste diploma houve necessidade de elaborar as circulares internas do IFADAP, para divulgação junto das Instituições de Crédito das normas específicas do financiamento, o que veio a retardar ainda mais a data de abertura desta Medida.

No 2º semestre de 1998 começou a perspectivar-se a reafecção dos montantes destinados a esta Medida à Medida 1 "Reestruturação Sectorial", Medida esta que na referida data registava já um



número significativo de candidaturas a aguardar decisão e que se previa pudessem vir a absorver a totalidade das verbas IFOP que lhes estavam destinadas.

A situação anterior veio a confirmar-se e, devido à tardia regulamentação do “Acesso ao Financiamento” aliada a uma não aderência dos promotores a esta Medida, teve como consequência, em 1999, a reafecção dos montantes referida no parágrafo anterior.

Medida 5 – Assistência Técnica

As despesas realizadas e contabilizadas no âmbito desta Medida totalizaram nos anos de 1996, 1997 e 1998, respectivamente, 13 201, 17 021 e 36 567 milhares de escudos, representando taxas de realização de 62,6%, 25,6% e 47,7% relativamente aos valores programados.

Em termos de actualização a 31 de Dezembro de 1999, face a uma despesa pública programada de 130 513 milhares de escudos, verificou-se uma taxa de realização de 43,8% equivalente a 57 120 milhares de escudos, taxa esta que reflecte a execução financeira somente até Outubro de 1999.

5.4.2.2 - Aprovações / e execução financeira acumulada (31/12/98)

Até 31/12/98 tinham sido comprometidas, através de aprovações de 453 candidaturas, verbas no montante de 2 395 728 milhares de escudos, o que correspondia a 38,5% do total programado para as respectivas Medidas da IC Pesca.

A despesa pública executada no período em referência foi de 892 040 milhares de escudos, a que correspondiam, respectivamente, face aos valores até então comprometidos e ao total das verbas programadas para a IC, uma taxa de execução de 37,2 % e de realização de 14,3%.

As baixas taxas anteriormente apresentadas, em finais de 1998, tiveram na sua origem, entre vários aspectos, o início tardio da Iniciativa, a ausência de aprovações de projectos no âmbito da frota (até finais de Abril de 1997) e a grande morosidade na apreciação das candidaturas.

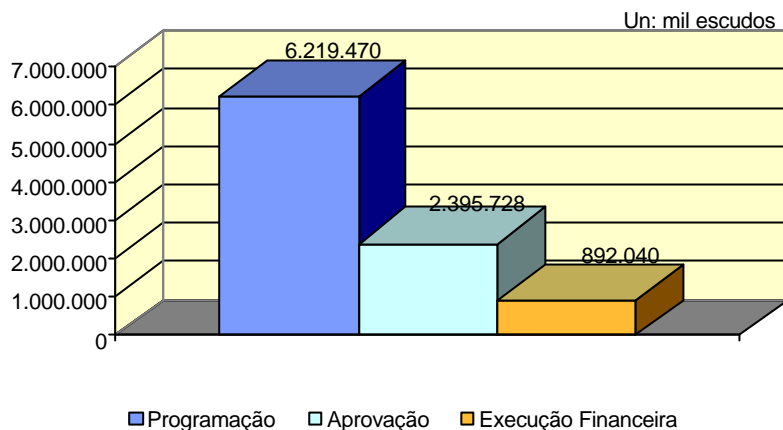
As percentagens anteriormente referidas eram à data tão ou mais preocupantes do que as verificadas no PROPESCA, a um ano do prazo para apresentação e aprovação de candidaturas e respectivo comprometimento das verbas disponíveis.

Refira-se, a este propósito, que o próprio representante da Comissão Europeia (DGXIV), com assento nas reuniões do Comité de Acompanhamento da Iniciativa, por diversas vezes e ao longo do tempo, questionou os atrasos na execução, manifestando de igual modo preocupação por esse facto e considerando, inclusivé, difícil que as verbas pudessem vir a ser totalmente absorvidas.

A situação financeira em termos de programação, aprovações e execução encontra-se sintetizada no gráfico que se segue e de uma forma mais discriminada no quadro XI.



Medidas IFOP



Quadro XI – Aprovações/Execução Financeira Acumulada 1994 – 1998 (IC Pesca)

Un: mil escudos

Medidas - Acções	Programação		Aprovações Acumuladas	Execução 1994-1998	Taxa de Compromisso	Taxa de Realização		Taxa de Execução
	1994-1999	1994-1998				1994-1999	1994-1998	
	Despesa Pública	Despesa Pública	Despesa Pública	Despesa Pública	1994-1999	1994-1998	1994-1999	1994-1998
	(1)	(2)	(3)	(4)	(3)/(1)	(4)/(2)	(4)/(1)	(4)/(3)
1- Reestruturação Sectorial	5 223 839	3 836 504	2 303 568	825 251	44,1%	21,5%	15,8%	35,8%
- Modernização da Frota de Pesca			1 347 783	540 333	0,0%	0,0%	0,0%	40,1%
- Desenvolvimento da Aquicultura			290 210	42 744	0,0%	0,0%	0,0%	14,7%
- Transf. e Com. Produtos de Pescas e Aquicultura			499 624	235 797	0,0%	0,0%	0,0%	47,2%
- Promoção dos Produtos de Pesca			0	0	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
- Modernização Equipamentos Portos Pesca			145 574	0	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
- Diagnósticos e Auditorias			20 377	6 377	0,0%	0,0%	0,0%	31,3%
4- Acesso ao Financiamento	766 437	537 888	0	0	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
- Acesso ao Financiamento	766 437	537 888	0	0	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
5- Assistência Técnica	229 194	164 238	92 160	66 789	40,2%	40,7%	29,1%	72,5%
- Assistência Técnica	229 194	164 238	92 160	66 789	40,2%	40,7%	29,1%	72,5%
TOTAL	6 219 470	4 538 630	2 395 728	892 040	38,5%	19,7%	14,3%	37,2%

Numa análise por Medidas verifica-se que, sob o ponto de vista de comprometimento de verbas, as Medidas 1 e 5, respectivamente “Reestruturação Sectorial” e “Assistência Técnica”, não atingiam ainda metade da totalidade dos valores programados, registando a primeira uma taxa de compromisso de 44,1% e a segunda de 40,2%.



Medida 1 – Reestruturação Sectorial

Esta Medida, que representava cerca de 83,9% das verbas IFOP programadas para esta Iniciativa até 1998, registou uma taxa de execução de 35,8% e um comprometimento de verbas, face ao total programado, na ordem dos 44%.

Do conjunto das 6 Acções que compõem esta Medida, 2 não tiveram qualquer execução (“Promoção dos Produtos da Pesca” e “Modernização de Equipamentos de Portos de Pesca”) e as restantes “Modernização da Frota de Pesca”, “Desenvolvimento da Aquicultura”, “Transformação e Comercialização de Produtos de Pescas e Aquicultura” e “Diagnósticos e Auditorias” apresentaram taxas, respectivamente, de 40,1%, 14,7%, 47,2% e 31,3%.

Medida 5 – Assistência Técnica

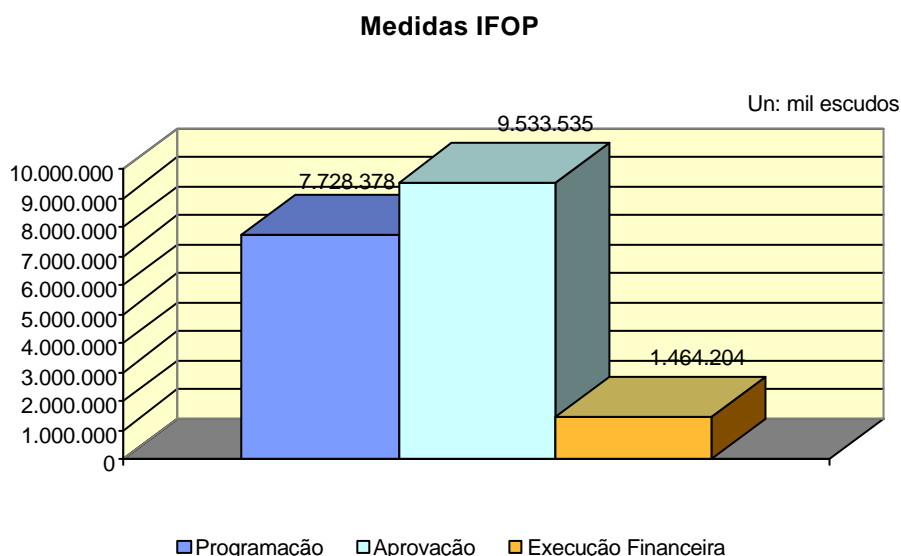
Esta Medida, no conjunto das financiadas pelo IFOP, foi, a que a 31/12/98, apresentou uma taxa de realização financeira mais elevada (40,7%), tendo sido a única que desde o início teve execução e registando em termos acumulados uma taxa de 72,5%.

5.4.2.3 - Aprovações / execução financeira acumulada (31/12/99)

Em 31 de Dezembro de 1999, após a última aprovação de projectos, o montante de verbas comprometidas era de 9 533 535 milhares de escudos, num total de 1 408 projectos, encontrando-se a Iniciativa em “*overbooking*”, com uma taxa de compromisso de 123,3%, fundamentalmente devido ao elevado número de aprovações registado, no ano de 1999 (955), na Medida 1-“Reestruturação Sectorial”.

Na Medida 5-“Assistência Técnica”, a percentagem de aprovações cifrou-se em 96%.

Esta situação encontra-se espelhada no gráfico e quadro seguintes:

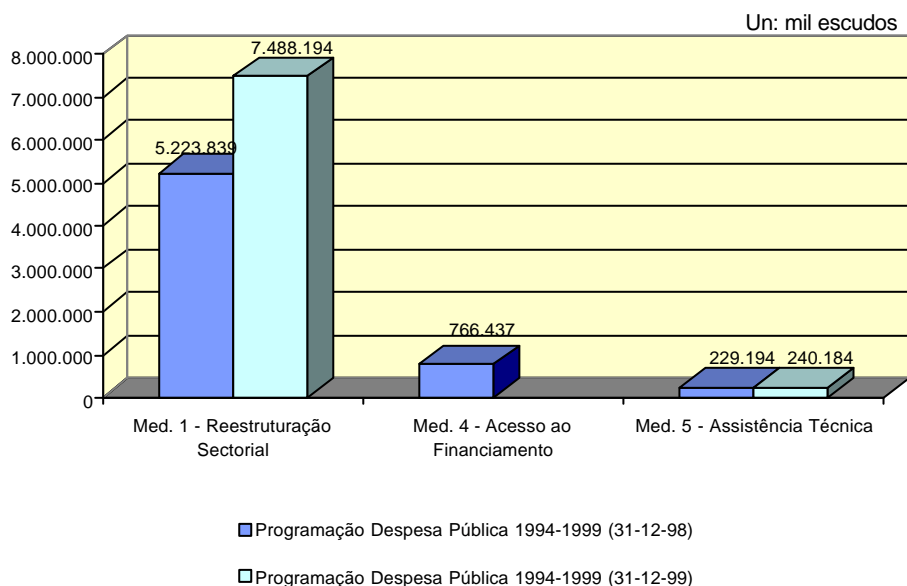




Quadro XII - Execução Financeira Acumulada a Outubro de 1999

Un: mil escudos

Medidas - Acções	Programação	Aprovações Acumuladas	Execução	Taxa de Compromisso	Taxa de Realização	Taxa de Execução
	1994 - 1999		1994-1999			
	Despesa Pública	Despesa Pública	Despesa Pública	1994-1999	1994-1999	1994-1999
	(1)	(3)	(4)	(3)/(1)	(4)/(1)	(4)/(3)
1- Reestruturação Sectorial	7 488 194	9 303 746	1 340 295	124,2%%	17,8%	14,4%
- Modernização da Frota de Pesca		4 526 831	806 304			17,8%
- Desenvolvimento da Aquicultura		1 184 441	123 930			10,4%
- Transf. e Com. Produtos de Pescas e Aquicultura		2 124 002	337 156			15,8%
- Promoção dos Produtos de Pesca		1 705	0			0,0%
- Modernização Equipamentos Portos Pesca		1 344 129	55 328			4,1%
- Diagnósticos e Auditorias		122 638	17 577			14,3%
4- Acesso ao Financiamento	0	0	0			0,0%
- Acesso ao Financiamento	0	0	0			0,0%
5- Assistência Técnica	240 184	229 789	123 909	96,0%	51,5%	53,9%
- Assistência Técnica	240 184	228 789	123 909	96,0%	51,5%	53,9%
TOTAL	7 728 378	9 533 535	1 464 204	123,3%	20,2%	18,9%



O substancial aumento do número de aprovações registado em 1999, mais concretamente no final do ano, teve na sua génese a percepção por parte do Comité de Acompanhamento da IC Pesca, em reunião de 22 de Julho, de que se deveriam adaptar as Medidas da Iniciativa às realidades observadas no domínio das Pescas em Portugal, de forma a melhor responder às expectativas do sector.



Um dos pressupostos foi a constatação de que a Medida 1-“Reestruturação Sectorial” poderia registar, no final de 1999, um valor mais elevado do que o previsto quer em termos de compromissos quer de execução, face às Medidas 2 e 3, co-financiadas respectivamente pelo FEDER e FSE, que registavam baixas taxas de execução e uma quase inexistência de candidaturas ou valores de compromissos aquém dos valores programados.

Nesta medida foi proposto pelo Comité de Acompanhamento e aceite pela Comissão Europeia através da Decisão C (1999) 3732, de 15 de Novembro, uma reprogramação financeira à Decisão C (96) 3987/7, de 18 de Dezembro, libertando verbas no valor de 1 700 mil Euros da Medida 2 (FEDER) e 1 993 mil Euros da Medida 3 (FSE) para reforço do IFOP, acrescido do respectivo deflactor no valor de 609 mil Euros.

Assim a Medida 1-“Reestruturação Sectorial” e Medida 5-“Assistência Técnica” viram-se acrescidas de mais 4 301 mil Euros, como se evidencia nos quadros seguintes:

Quadro XIII - Proposta de Reprogramação (IC Pesca)

Un: mil Euros

Medidas	Fundo Programado (Decisão 3987/7)	Libertações	Reforço	Fundo Programado após reprogramação
1,4 e5 (IFOP)	21360	-	3 693	25 053
2 (FEDER)	5 760	1 700	-	4 060
3 (FSE)	2 140	1 993	-	147
TOTAL	29 260	3 693	3 693	29 260
Deflactor IFOP			608	608
TOTAL c/ Deflactor	29 260	3 693	4 301	29 868
TOTAL I.C. PESCA	29 260	3 693	4 301	29 868

Fonte: DGPA

Quadro XIV - Reprogramações Financeiras no Âmbito do IFOP (IC Pesca)

Un: mil Euros

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total
Decisão C (94) 3938/7	2,945.4	2,945.4	2,952.3	2,952.3	2,952.3	2,952.3	17 700
Decisão C(96)3987/7			917	7 376	7 356	5 711	21 360
Decisão C(99)3732			50	445	2 485	22 681	25 661

Fonte: Decisões da Comissão da CE.

Quanto à execução e realização financeiras da IC Pesca até Outubro de 1999, pela leitura do quadro XII verifica-se que apresentavam taxas, respectivamente, de 18,9% e 20,2% que, sendo extremamente baixas, permitem perspectivar, desde logo, a enorme dificuldade em se atingirem níveis de execução de tal forma elevados até 31/12/2001 que se consiga absorver a totalidade das verbas disponíveis.



Tribunal de Contas

A diminuição da taxa de execução financeira registada em Outubro de 1999, relativamente à obtida em 31/12/98, é explicada pelo enorme volume de aprovações ocorridas no ano de 1999 (955), especialmente de Outubro a Dezembro (572), que evidenciam, tal como no PROPESCA, uma elevada procura na IC Pesca por parte dos promotores na Medida “Reestruturação Sectorial”.

Convém referir que, só no ano de 1999, foram aprovadas mais do dobro das candidaturas (955) do que no período de 1996 a 1998 (452).

Assinale-se que da totalidade dos compromissos assumidos, 9 533 535 milhares de escudos, somente poderão ser financiados projectos no montante de 7 728 378 milhares de escudos.



Quadro XV - Comparação entre as Aprovações Acumuladas a 31/12/98 e a 31/12/99 e a Despesa Pública Acumulada a 31/12/98 e a Outubro de 1999 (IC Pescas)

Un: 1000 Esc.

Medidas-Ações	Aprovações acumuladas				Taxa de Compromisso			Execução Financeira				Taxa de Execução			Taxa de Realização		
	31-12-1998	31-12-1999	(3)=(1)-(2)	(4)=(3)/(1)	31-12-1998	31-12-1999	(7)=(6)-(5)	31-12-1998	31-10-1999	(10)=(9)-(8)	(11)=(10)/(8)	31-12-1998	31-10-1999	(14)=(13)-(12)	31-12-1998	31-10-1999	(17)=(16)-(15)
	(1)	(2)			(5)	(6)	(5)	(8)	(9)		(8)	(12)	(13)	(12)	(15)	(16)	(15)
Reestruturação Sectorial	2 303 568	9 303 746	7 000 178	303,88%	44,10%	124,20%	80,10%	825 251	1 340 295	515 044	62,41%	35,80%	14,40%	-21,40%	15,80%	17,80%	2,00%
Modernização da Frota de Pesca	1 347 783	4 526 831	3 179 048	235,87%			0,00%	540 333	806 304	265 971	49,22%	40,10%	17,80%	-22,30%			0,00%
Desenvolvimento da Aquicultura	290 210	1 184 441	894 231	308,13%			0,00%	42 744	123 930	81 186	189,94%	14,70%	10,40%	-4,30%			0,00%
Transf.e Com.Produtos de Pescas e Aquicultura	499 624	2 124 002	1 624 378	325,12%			0,00%	235 797	337 156	101 359	42,99%	47,20%	15,80%	-31,40%			0,00%
Promoção dos Produtos de Pesca	0	1 705	1 705	0,00%			0,00%	0	0	0		0,00%	0,00%	0,00%			0,00%
Modernização Equipamentos Portos Pesca	145 574	1 344 129	1 198 555	823,33%				0	55 328			0,00%	4,10%	4,10%			
Estudos e Diagnósticos	20 377	122 638	102 261	501,85%			0,00%	6 377	17 577	11 200	175,63%	31,30%	14,30%	-17,00%			0,00%
Acesso ao Financiamento	0	0	0	0,00%	0,00%		0,00%	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%			0,00%
Acesso ao Financiamento	0	0	0	0,00%	0,00%		0,00%	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%			0,00%
Assistência Técnica	92 160	229 789	137 629	149,34%	40,20%	96,00%	55,80%	66 789	123 909	57 120	85,52%	72,50%	53,90%	-18,60%	29,10%	51,50%	22,40%
Assistência Técnica	92 160	229 789	137 629	149,34%	40,20%	96,00%	55,80%	66 789	123 909	57 120	85,52%	72,50%	53,90%	-18,60%	29,10%	51,50%	22,40%
TOTAL	2 395 728	9 533 535	7 137 807	297,94%	38,50%	123,30%	84,80%	892 040	1 464 204	572 164	64,14%	37,20%	18,90%	-18,30%	14,30%	20,20%	5,90%



5.4.2.4 - Perspectiva regionalizada

A análise seguinte reflecte a repartição regional da despesa pública aprovada acumulada e a despesa pública executada até Outubro de 1999.

Quadro XVI - Regionalização da Despesa Pública Aprovada, Executada e Paga da IC PESCA/IFOP (1994-Out 1999)

Un: mil escudos

Medidas - Acções	NORTE	CENTRO	LVT	ALENT	ALGAR	RAA	RAM	NÃO REGION	TOTAL
DP APROVADA									
1-Reestruturação Sectorial									
Modernização da Frota de Pesca	368 073	75 241	532 694	104008	460 546	376 656	83 948		2 001 166
Desenvolvimento da Aquicultura	50 847			34 357	410 287				495 491
Transf. e Com. Produtos de Pescas e Aquicultura	50 483	2738	341 703	147 688	116 476	67 196			726 284
Promoção de Produtos de Pesca			1705						1705
Modernização Equipam. Portos de Pesca					27 289	410 731	760		438 780
Estudos e Diagnósticos								47 087	47 087
4-Acesso ao Financiamento									
Acesso ao Financiamento									
5-Assistência Técnica									255 160
Assistência Técnica									255 160
TOTAL	469 403	77 979	876 102	286 053	1 014 598	854 583	84 708	302 247	3 965 673
DP EXECUTADA									
1-Reestruturação Sectorial									
Modernização da Frota de Pesca	165 291	752	306 608	47 570	165 424	88 964	31 695		806 304
Desenvolvimento da Aquicultura					123 930				123 930
Transf. e Com. Produtos de Pescas e Aquicultura		2 738	179 805	73 438	74 435	6 741			337 157
Promoção de Produtos de Pesca									
Modernização Equipamentos Portos de Pesca					4 108	51 220			55 328
Estudos e Diagnósticos								11 977	11 977
4-Acesso ao Financiamento									
Acesso ao Financiamento									
5-Assistência Técnica									
Assistência Técnica								106 789	106 789
TOTAL	165 291	3 490	486 413	121 008	367 897	146 925	31 695	118 766	1 441 485
ESTRUTURA%POR REGIÕES	11,4	0,2	33,7	8,4	25,5	10,3	2,2	8,2	100
CAPITAÇÃO *	0,046	0,002	0,146	0,237	1,055	0,600	0,122		

Nota: INE - Estimativa da população residente em Portugal em 1998.



Pela análise do quadro anterior verifica-se que o maior volume de despesa pública aprovada reparte-se geograficamente pela Região do Algarve (25,6%) Região de Lisboa e Vale do Tejo (22,1%) e Região Autónoma dos Açores (22,1%). Todas as outras Regiões ficam relativamente afastadas deste grupo tripartido. Assim, a Região Norte aparece com 11,8 %, seguida do Alentejo com 7,2%, a Região Autónoma da Madeira com 2,1% e, por último, a Região Centro com 1,96% - percentagens bastante abaixo daquele 1º grupo.

Por outro lado, constata-se que 33,7% da despesa pública executada regionalizável localiza-se na Região de Lisboa e Vale do Tejo, seguindo-se o Algarve, com 27,8%, a Região Norte, com 12,4%, e a Região Autónoma dos Açores, com 11%. As Regiões que em termos de execução revelaram menores montantes foram o Alentejo, com 9,1%, e as Regiões Centro e Região Autónoma da Madeira, com, respectivamente, 0,2% e 2,3%.

De referir a execução financeira praticamente inexistente na Região Centro, fundamentalmente devido ao facto de somente terem existido aprovações no ano de 1999.

5.5 - Candidaturas

5.5.1 - Tramitação das Candidaturas

As fases relativas à recepção, encaminhamento e apreciação/decisão das candidaturas encontram-se representadas no circuito em Anexo VI.

Recepção das candidaturas

As candidaturas dão entrada na DGPA ou Direcções Regionais desta Direcção-Geral, sendo posteriormente enviadas para a EAT.

A EAT codifica os projectos e, caso falem documentos, solicita-os aos promotores. Nas acções “Ajustamento de Esforço de Pesca” e “Renovação e Modernização da Frota” da Medida “Estruturas das Pescas” do PROPESCA e “Apoio à Modernização da Frota” da Medida “Reestruturação sectorial” da IC Pesca, o pedido de elementos é efectuado pela DGPA.

Análise técnica-administrativa

A EAT envia as candidaturas aos correspondentes departamentos da DGPA para a apreciação técnica-administrativa. Os departamentos da DGPA com responsabilidade na elaboração do parecer técnico administrativo são:

- ◆ Departamento de Gestão de Recursos Pesqueiros e da Frota;
- ◆ Departamento da Aquicultura e Salicultura;
- ◆ Departamento da Indústria Transformadora e dos Mercados.

O parecer técnico-administrativo, após despacho favorável do Director-Geral da DGPA, é enviado à EAT que o envia para o IFADAP.



Análise económico-financeira

O parecer económico financeiro é da competência do IFADAP, sendo elaborado, no que diz respeito aos projectos das Regiões Ribatejo e Oeste e Alentejo, na sede pela Direcção de Pescas e Agro-Indústrias. No que respeita aos projectos das restantes Regiões, esse parecer é efectuado pelos serviços descentralizados do IFADAP:

- ◆ Direcção Regional de Entre Douro e Minho;
- ◆ Direcção Regional de Trás-os-Montes;
- ◆ Direcção Regional da Beira Litoral;
- ◆ Direcção Regional da Beira Interior;
- ◆ Direcção Regional do Algarve.

O parecer económico-financeiro é aprovado pelo Conselho de Crédito ou pelo Conselho de Administração do IFADAP, em função dos montantes envolvidos.

O parecer, após aprovado, é enviado para a EAT.

Decisão/Homologação

A EAT submete ao gestor as candidaturas com os pareceres da DGPA e IFADAP, o qual elabora uma proposta de decisão a ser submetida à Unidade de Gestão.

A Unidade de Gestão emite parecer sobre os projectos de decisão do gestor, o qual fica registado na acta da respectiva reunião.

O gestor propõe ao membro do Governo da tutela do Sector a aprovação ou indeferimento das candidaturas. A proposta de indeferimento só é apresentada a despacho do membro do Governo após a audiência dos interessados, nos termos do Código do Processo Administrativo (CPA).

A audiência dos interessados é efectuada pela DGPA ou pela Unidade de Gestão, sendo o resultado apresentado ao gestor após o termo do respectivo processo de audiência.

A DGPA comunica ao promotor o despacho de decisão do membro do Governo, com conhecimento ao IFADAP, Direcções Regionais, Capitánias de Porto e DGPNTM, nos casos aplicáveis, bem como às entidades a quem a DGPA solicitou pareceres.

Contratualização

A atribuição de apoios faz-se ao abrigo de contratos celebrados entre os beneficiários e o IFADAP.



Prazos

No quadro que se segue apresentam-se os prazos estabelecidos para as diversas operações e procedimentos que constituem o processo de apreciação/decisão relativo às candidaturas, no âmbito do PROPESCA e IC Pesca.

Quadro XVII – Prazos Estabelecidos para o Processo de Apreciação/Decisão das Candidaturas

Operações	PRAZOS	
	PROPESCA	IC Pesca
Codificação dos projectos pela EAT	10 dias a contar da recepção das candidaturas (1)	10 dias a contar da recepção das candidaturas (5)
Esclarecimento por parte dos promotores na ausência de documentos	15 (1)	10 dias úteis (4)
Apreciação das candidaturas (prazo global)	omissão	45 dias úteis (4)
Emissão do parecer técnico-administrativo (DGPA)	45 dias úteis (2)	20 dias úteis (4)
Emissão do parecer económico-financeiro (IFADAP)	45 dias úteis (2)	20 dias úteis (4)
Apresentação dos pareceres à Unidade de Gestão	15 dias antes da reunião da Unidade de Gestão (1)	5 dias úteis antes da reunião da Unidade de Gestão (5)
Comunicação da DGPA aos promotores e IFADAP	15 dias após homologação (2)	omissão
Apresentação dos resultados da audiência dos interessados	5 dias após o termo do processo (1)	5 dias úteis após o termo do processo (5)
Celebração de contratos entre o IFADAP e os beneficiários	60 dias após comunicação da concessão do apoio (3)	40 dias úteis após comunicação da concessão do apoio (4)

(1) – Regulamento Interno do PROPESCA

(2) – Manual de Procedimentos IFOP

(3) – Portarias que definem o regime de apoio no âmbito do PROPESCA

(4) – Portaria n.º 1487/95 que regulamenta a aplicação dos regimes de apoio da IC Pesca

(5) – Regulamento Interno de Aplicação da IC Pesca

Em termos de prazos, no que concerne ao PROPESCA, conforme já foi referido no Ponto “5.3 – Legislação Aplicável”, o Decreto-Lei n.º 189/94 (diploma que define o enquadramento do PROPESCA no QCA II) e as diversas portarias que regulamentam as acções desta IO, no que diz respeito à tramitação das candidaturas, só definem prazos para apresentação das mesmas e celebração de contrato entre o IFADAP e os beneficiários.

Estes diplomas legais, relativamente a todas as outras operações que constituem a tramitação das candidaturas, são omissos no que respeita a prazos, designadamente no que concerne aos prazos para a DGPA e IFADAP emitirem, respectivamente, o parecer técnico-administrativo e o parecer económico financeiro.

Conforme já foi referido no ponto “5.3 – Legislação aplicável”, os prazos relativos a estas operações só foram estabelecidos através do “Regulamento Interno de Aplicação do PROPESCA”, aprovado em 1999, e de circulares em vigor desde Julho de 1998, compiladas em 1999, dando origem ao Manual de Procedimentos do IFOP, portanto tardiamente tendo em atenção o período de vigência do PROPESCA – 1994-1999.



No que diz respeito à IC Pesca, a Portaria n.º 1487/95 definiu os prazos mais importantes relativos às operações que constituem o processo apreciação/decisão das candidaturas.

No âmbito do PROPESCA e IC Pesca foram elaborados formulários de candidatura e “check-list”, referenciando os elementos que deviam instruir as candidaturas.

5.5.2 - Eficácia da Decisão das Candidaturas

Considerando-se que um dos principais indicadores de eficiência do Sistema de Gestão é o tempo despendido na apreciação/decisão dos projectos, analisou-se este parâmetro relativamente às candidaturas aprovadas no PROPESCA e na IC Pesca.

Para o efeito utilizaram-se dados recolhidos do SIGEP relativos às candidaturas aprovadas até Outubro de 1999 no âmbito do PROPESCA (2 155 projectos) e da IC Pesca ((835 projectos) e outros obtidos no âmbito da análise efectuada aos “dossiers” dos projectos que constituíram a amostra seleccionada para esta auditoria.

Da análise dos elementos recolhidos do SIGEP relativos às datas de entrada e aprovação das candidaturas, verificou-se a existência de uma grande morosidade na apreciação das mesmas quer no PROPESCA quer na IC Pesca. Nos quadros XVIII e XIX apresentam-se, respectivamente, o tempo médio de decisão das candidaturas aprovadas por acção no âmbito do PROPESCA e IC Pesca.

Quadro XVIII - Tempo Médio de Decisão das Candidaturas Aprovadas por Acção - PROPESCA

Un: dias

Acções	Numero de projectos aprovados	Tempo médio de decisão das candidaturas aprovadas
1.1- Ajustamento do esforço de pesca	627	178
1.2-Renovação e modernização da frota	692	360
1.3-Desenvolvimento da Aquicultura	34	459
1.4-Protecção das zonas marinhas	1	125
1.5-Acompanhamento sócio-económico	649	113
3.1-Transformação e comercialização dos produtos de pesca	70	618
3.2-Promoção dos produtos de pesca	6	476
3.3-Equipamentos dos portos de pesca	76	442
TOTAL	2155	

Fonte: SIGEP

Como se verifica pela leitura do quadro anterior, o tempo médio de decisão para as candidaturas aprovadas no âmbito do **PROPESCA**, com excepção do relativo às Acções “Ajustamento do Esforço de Pesca” (178 dias), “Acompanhamento Sócio-Económico” (113 dias) e “Protecção das zonas marinhas”(125 dias), varia entre cerca de um ano – “Renovação e Modernização da Frota” (360 dias) e cerca de 20 meses – “Transformação e Comercialização dos Produtos de Pesca” (618 dias).



Relativamente às Acções “Equipamentos dos Portos de Pesca” (442 dias), “Desenvolvimento da Aquicultura” (459 dias) e “Promoção dos Produtos de Pesca” (476 dias), o tempo médio foi de cerca de 15 meses.

Quadro XIX - Tempo Médio de Decisão das Candidaturas Aprovados por Acção – IC Pesca

Un: dias

ACÇÕES	N.º PROJECTOS APROVADOS	TEMPO MÉDIO DECISÃO CANDIDATURAS APROVADAS
1.1 - Modernização Frota de Pesca	476	247
1.2 - Desenvolvimento da Aquicultura	295	441
1.3 - Transf. e Com. Produtos de Pesca e Aquicultura	20	537
1.4 - Promoção de Produtos da Pesca	1	444
1.5 - Modernização Equipamentos Portos de Pesca	36	197
1.6 - Diagnósticos e Auditorias	3	208
5.1 - Assistência Técnica	4	-
TOTAL	835	-

Fonte: SIGEP

Pela leitura do quadro anterior, no que respeita à **IC Pesca**, verifica-se que o tempo médio de decisão mais baixo, até Outubro de 1999, registou-se nos projectos englobados na Acção 1.5-“Modernização de Equipamentos de Portos de Pesca”, com cerca de seis meses (197 dias), e o mais elevado nos projectos da acção 1.3-“Transformação e Comercialização dos Produtos de Pesca e Aquicultura”, com cerca de 1 ano e cinco meses.

No âmbito da análise aos processos relativos aos projectos que constituem a amostra seleccionada, compararam-se as datas de entrada das candidaturas e de homologação das mesmas, constantes nos processos com as que se encontram no SIGEP, não se tendo encontrado qualquer divergência.

Detectaram-se, porém, após tratamento e análise da informação recolhida do SIGEP, no que diz respeito ao PROPESCA, algumas situações anómalas, designadamente, intervalos negativos entre a data de entrada da candidatura e a data de homologação, isto é, datas de homologação anteriores a datas de entrada da candidatura, bem como intervalos nulos e excessivamente curtos, isto no que diz respeito a candidaturas que não tinham sido seleccionadas para a amostra, entradas nos anos de 1994 e 1995.

Esta situação foi explicado por escrito pelo Gestor do **PROPESCA**, que sobre a mesma referiu:

- ♦ As anomalias relativas a prazos negativos ou prazos excessivamente curtos, referem-se, nalguns casos, a erros de digitação das datas e noutros a projectos inicialmente com parecer desfavorável, mas que foram reapreciados a pedido do interessado.

As anomalias na introdução de dados ocorreram principalmente no 1º e 2º anos de vigência do PROPESCA, uma vez que o sistema de informação apenas começou a ser utilizado em 1995, tendo sido necessário registar todos os projectos entrados desde 1994, entretanto acumulados;



- ◆ No que respeita a alguns projectos da Acção “Ajustamento de Esforço de Pesca” da Medida “Estruturas de Pescas” relativos a Imobilizações Temporárias (de Marrocos, Zona Norte, Zona Ocidental Centro), onde se verificam prazos curtos, tal deve-se às características muito particulares desses projectos, pagamentos de compensações a pescadores ou armadores imobilizados temporariamente por interdição de acesso aos respectivos pesqueiros, em que a decisão foi tomada no próprio mês ou no mês imediato à candidatura, por forma a minimizar os problemas económico-sociais decorrentes daquelas paralizações.
- ◆ No que respeita aos projectos que transitaram do QCA I, foi introduzida como data de candidatura a data de registo no sistema de informação, por se tratarem de projectos aprovados pela CE ao abrigo de regulamentação anterior ao QCA II e que foram recepcionados pela Administração antes da entrada em vigor do actual QCA.

Foram ainda corrigidas pela DGPA as datas relativas aos casos mais significativos (30 projectos).

A análise da informação recolhida no SIGEP conjugada com o referido pelo Gestor do PROPESCA aponta para alguma falta de fiabilidade dos dados relativos aos dois primeiros anos, 1994 e 1995, no que respeita às datas de entradas e homologação das candidaturas.

Considera-se, porém, que as médias encontradas não se devem desviar muito da média real, isto face ao número de situações detectadas “versus” número total de projectos e, ainda, às correcções efectuadas pela DGPA relativamente aos casos mais significativos.

No âmbito da análise efectuada aos projectos que compõem a amostra seleccionada, verificou-se o tempo utilizado nas principais operações que constituem o processo de apreciação/decisão relativo às candidaturas. No quadro que se segue apresentam-se essas operações e os parâmetros utilizados na medição do tempo despendido nas mesmas.

Quadro XX – Operações Objecto de Medição e Parâmetros Utilizados

OPERAÇÕES	PARÂMETROS PARA A MEDIÇÃO DO TEMPO
Parecer técnico-administrativo	dias decorridos entre as datas de entrada da candidatura e de aprovação do parecer técnico-administrativo
Parecer económico-financeiro	dias decorridos entre as datas de entrada do parecer técnico-administrativo no IFADAP e de aprovação do parecer económico-financeiro
Aprovação em Unidade de Gestão	dias decorridos entre as datas de entrada do parecer económico-financeiro na DGPA e de aprovação em Unidade de Gestão
Homologação	dias decorridos entre as datas de aprovação em Unidade de Gestão e de homologação

Para a prossecução deste objectivo foram consultados os “dossiers” dos projectos que constituíram a amostra, onde se verificaram os comprovativos de registo de entrada acompanhados dos modelos obrigatórios, a aprovação dos respectivos pareceres e a homologação das candidaturas.

Apresentam-se, nos quadros XXI e XXII, os tempos despendidos relativamente a essas operações no que respeita, respectivamente, aos projectos da amostra seleccionada do PROPESCA e IC Pesca.



Quadro XXI – Tempos das Operações (PROPECSA)

Un: dias

Das Acções	Projectos	Parecer técnico-administrativo DGPA	Parecer económico-financeiro IFADAP	Aprovação em Unidade de Gestão	Homologação
2.1- Ajustamento do esforço de pesca	2.1-AA-2162-2-96	313	22	0	7
	2.1-AA-2309-2-97	203	34	0	7
	2.1-A-B-2638-1-97	558	57	21	10
	2.1-A-F-2793-2-97	330	59	23	30
	2.1-A-J-2680-2-97	237	31	37	10
2.2-Renovação e modernização da frota	2.2-C-A-1886-1-96	243	198	141	20
	2.2-C-C-1891-1-96	251	260	138	9
	2.2-C-D-2926-1-98	192	109	51	7
	2.2-C-F-1453-1-95	385	21	7	15
	2.2-C-F-2806-1-98	206	27	55	14
2.3- Desenvolvimento da Aquicultura	2.3-C-E-587-1-94	578	26	0	1
	2.3-M-E-2184-2-96	228	63	20	16
	2.3-M-E-2215-2-96	317	129	15	3
	2.3-M-E-2792-2-97	300	56	33	30
	2.3-M-R-1896-1-96	344	172	20	3
2.4-Protecção das zonas marinhas	2.4-R-P-1479-1-95	119	4	1	5
2.5-Acompanhamento sócio-económico	2.5-A-F-2969-2-97	179	(1)	4	6
	2.5-A-F-2978-2-97	145	(1)	4	6
	2.5-A-F-3003-2-97	365	(1)	4	6
	2.5-A-F-3381-2-98	42	(1)	2	30
	2.5-A-F-3540-2-99	39	(1)	2	7
3.1- Transformação e comercialização dos produtos de pesca	3.1-C-S-1543-2-95	327	65	23	30
	3.1-M-G-1438-1-95	679	124	0	9
	3.1-M-G-1597-2-95	691	103	20	3
	3.1-M-G-1707-2-95	628	171	29	3
	3.1-M-O-1397-1-95	447	26	0	1
3.2-Promoção dos produtos de pesca	3.2-U-U-3333-1-99	2	15	54	7
	3.2-P-P-2881-1-98	192	13	190	7
3.3-Equipamentos dos portos de pesca	3.3-C-G-2151-2-96	670	11	22	14
	3.3-M-G-2328-1-97	385	11	28	14
	3.3-M-G-2457-2-97	117	17	1	6
	3.3-M-L-1902-1-96	536	3	1	6
	3.3-M-O-1904-1-96	391	45	21	16

Nota: (1) O Parecer económico-financeiro não é exigido na Acção “Acompanhamento Sócio-Económico”



Quadro XXII – Tempos das Operações (IC Pesca)

Un: dias

MEDIDAS / AÇÕES	PROJECTOS CÓD. DGPA	PARECER TÉCNICO-ADMINISTRATIVO DGPA	PARECER ECONÓMICO-FINANCEIRO IFADAP	APROVAÇÃO EM UNIDADE DE GESTÃO	HOMOLOGAÇÃO
1.1 – Apoio à Modernização da Frota	1.1-00113	144	12	8	5
	1.1-00218	240	42	13	3
	1.1-00270	78	21	1	5
	1.1-00467	197	32	1	8
	1.1-00802	148	23	22	1
1.2 – Apoio ao Desenvolvimento da Aquicultura	1.2-00697	330	92	23	1
1.3 – Apoio à Transformação e Comercialização	1.3-00002	126	12	33	7
	1.3-00393	84	116	1	8
	1.3-00618	19	57	1	2
	1.3-00896	28	35	3	11
1.4 – Apoio à Promoção Produtos da Pesca	1.4-00676	321	87	4	3
1.5 – Equipamentos dos Portos de Pesca	1.5-00596	135	21	8	4
1.6 – Diagnósticos e Auditoria	1.6-00530	15	7	1	20

Conforme se verifica pela leitura dos quadros XXI e XXII, a operação onde se dá uma maior dilação temporal, quer no **PROPESCA** quer na **IC Pesca**, é de forma destacada a emissão do parecer técnico-administrativo da competência da DGPA, seguida de forma distanciada pela emissão do parecer económico-financeiro da competência do IFADAP, operações estas, em termos técnicos, de maior complexidade que as restantes.

No **PROPESCA** o prazo estabelecido para cada um destes pareceres é de 45 dias úteis (conforme quadro XVII), o que corresponde a cerca de 60 dias de calendário.

Assim, utilizando-se como parâmetro 60 dias de calendário, verifica-se que relativamente à emissão do parecer técnico-administrativo, o prazo foi largamente ultrapassado em todos os projectos, excepto em três casos.

No que respeita à emissão do parecer económico-financeiro, o prazo foi ultrapassado em 10 projectos embora nunca com a dilação encontrada no parecer técnico administrativo.

Em relação à **IC Pesca**, o processo e os prazos de apreciação das candidaturas às Medidas 1 “Reestruturação Sectorial” e 4 “Acesso ao Financiamento” são reguladas pelos n.ºs 1, 2, 4, 5 e 6 do art. 37º da Portaria n.º 1487/95, de 29 de Dezembro.

Deste modo, é fixado pelo n.º 1 do citado artigo o prazo máximo de 45 dias úteis para a análise das candidaturas, devendo a DGPA emitir o seu parecer técnico-administrativo no prazo máximo de 20



dias úteis e o IFADAP remeter ao gestor, no prazo máximo de 20 dias úteis a partir da recepção do parecer da DGPA, o seu parecer económico-financeiro.

Poderá, ainda, ser concedido aos promotores um prazo de 10 dias úteis para suprirem deficiências nos processos.

Assim, se traduzirmos o número de dias úteis em dias de calendário, a DGPA tem para emitir o seu parecer cerca de 30 dias corridos. Utilizando igual raciocínio em relação ao IFADAP encontramos para este organismo um prazo semelhante.

Da leitura do quadro XXII verifica-se que, tal como no **PROPESCA**, também na **IC Pesca** os prazos são largamente ultrapassados no que respeita ao parecer técnico-administrativo da responsabilidade da DGPA e de uma forma bem mais atenuada ou mesmo pouco significativa quanto ao parecer económico-financeiro da competência do IFADAP.

A análise efectuada quer ao **PROPESCA** quer à **IC Pesca** aponta no sentido de ser o tempo despendido pela DGPA, na emissão do parecer técnico-administrativo, o principal factor para a enorme morosidade constatada na apreciação/decisão das candidaturas.

O tempo despendido pela DGPA na apreciação das candidaturas tem ainda reflexos negativos, em termos de morosidade, na emissão do parecer económico-financeiro pelo IFADAP, isto tendo em atenção que alguns elementos essenciais para a apreciação a efectuar por este Instituto, designadamente peças contabilísticas, já se encontram desactualizados quando se inicia a análise económico-financeira, o que obriga a novos pedidos de elementos, com todas as consequências advindas do facto em termos de celeridade.

Convém referir que, no processo do parecer técnico-administrativo, a DGPA concentra nos seus serviços centrais todas as tarefas inerentes ao mesmo, actuando as suas Direcções Regionais neste capítulo, quando solicitadas pelos promotores, como unidades de apoio à ajuda na formalização das candidaturas e no seu encaminhamento para os serviços centrais.

O IFADAP desconcentra a análise económico-financeira nas suas Direcções-Regionais, com excepção das candidaturas dos projectos das Regiões Ribatejo e Oeste e Alentejo, cuja análise e parecer é efectuada pelos serviços centrais.

Esta desconcentração nas Direcções-Regionais permite tirar partido da proximidade dos promotores, facilitando os pedidos e a recolha de elementos adicionais que porventura sejam necessários à correcta formalização das candidaturas.

A enorme morosidade na análise das candidaturas no **PROPESCA** e **IC Pesca** teve como consequências:

- ◆ Um baixo nível de compromissos e, consequentemente, uma baixa execução financeira, o que originou, no caso do **PROPESCA**, duas reprogramações no âmbito das quais foi diminuída a dotação global IFOP em 17 873 mil Euros (9,8% da dotação inicial), o que equivale em escudos, tendo como referência a taxa cambial actual do Euro, a cerca de 3 583 215 contos;
- ◆ Risco da não utilização integral das verbas IFOP, tendo em atenção a demora na execução de alguns projectos, encontrando-se o **PROPESCA** e **IC Pesca**, para o aproveitamento integral destas verbas, dependente de uma aceleração por parte dos promotores na conclusão dos projectos;
- ◆ Retardamento da entrada das verbas IFOP em Portugal;



- ◆ Atraso nos investimentos a efectuar pelos promotores, com o decorrente atraso na modernização da indústria e na modernização da frota, com consequências directas para os agentes económicos envolvidos nos projectos e para a economia portuguesa.
- ◆ Risco de dificuldades para Portugal em negociações futuras com a União Europeia, relativas a financiamentos através do IFOP, tendo em atenção o atraso no compromisso de verbas e o nível de execução financeira.

5.6 - Pagamentos

5.6.1 - Tramitação das Verbas

O IFADAP é o principal responsável na realização dos pagamentos aos promotores financiados pelo PROPESCA e IC Pesca, sendo o organismo que centraliza os fluxos financeiros do IFOP.

Para o efeito, as verbas IFOP entradas na DGT e oriundas da Comissão Europeia são transferidas por esta Direcção-Geral para o IFADAP e depositadas numa conta deste Instituto na CGD.

As verbas afectas à comparticipação nacional, com origem no Cap. 50 (PIDDAC), são igualmente transferidas para essa conta na CGD, com excepção das relativas à Medida “Assistência Técnica” e à Acção “Protecção das zonas marinhas” da Medida “Estruturas de Pescas” do PROPESCA, que são transferidas, respectivamente, para a DGPA e IPIMAR, e a Assistência Técnica da IC Pesca, que é transferida para a DGPA.

Os programas PIDDAC que financiam a comparticipação nacional são:

PROPESCA

- ◆ Ajustamento de esforço de pesca;
- ◆ Renovação e modernização da frota;
- ◆ Desenvolvimento da aquicultura;
- ◆ Transformação e comercialização dos produtos de pesca;
- ◆ Promoção dos produtos de pesca;
- ◆ Equipamentos de portos de pesca;
- ◆ Protecção da zonas marinhas;
- ◆ Assistência Técnica;

IC Pesca

- ◆ Pesca/IC Pesca;
- ◆ Assistência Técnica.



A gestão destes programas PIDDAC é da responsabilidade do IFADAP, com excepção dos programas “Protecção das zonas marinhas”, cuja gestão é do IPIMAR, e “Assistência Técnica - PROPESCAS” e “Assistência Técnica – IC Pesca”, em termos de gestão, da responsabilidade da DGPA.

5.6.2 - Processo de Pagamento - Tramitação

As etapas que congregam a “fase” dos pagamentos encontram-se ilustradas no circuito em Anexo VI.

Pedido de pagamento

Esta primeira etapa contempla regras de instrução (fornecidas aos beneficiários aquando da assinatura do contrato) e análise dos pedidos, cujos procedimentos encontram-se formalizados em normas internas e instruções do IFADAP.

Da verificação dos “dossiers” dos projectos seleccionados ressalta que os serviços operativos do IFADAP adstritos ao IFOP, em matéria de pedidos de pagamentos, incidem a sua actuação na análise dos documentos comprovativos de despesa e no controlo físico e financeiro dos projectos.

Os pedidos de pagamento dos beneficiários dão entrada no IFADAP (sede) ou nas Direcções Regionais deste Instituto e são acompanhados pelos documentos comprovativos do pagamento das despesas efectuadas no âmbito do projecto.

Para além de uma análise administrativa aos pedidos de pagamento, os serviços efectuam verificações (por amostragem) quer de conformidade dos pedidos com a realização física e financeira, por intermédio de pelo menos uma visita ao projecto, quer da conformidade dos fluxos financeiros com o que é evidenciado nos documentos que suportam os mesmos. O resultado destas acções é reflectida em relatório, sendo o pagamento autorizado ou não em função desse relatório. Este tipo de análise permite de uma forma bastante satisfatória assegurar o controlo físico e financeiro dos projectos.

A análise dos pedidos de pagamento é efectuada na sede do IFADAP, no que respeita aos projectos das Regiões LVT, Ribatejo e Oeste e Alentejo, pela Direcção de Pescas e Agro-Indústrias. Relativamente aos projectos das restantes Regiões, a análise é efectuada pelos seguintes serviços desconcentrados do IFADAP:

- ◆ Direcção Regional de Entre Douro e Minho;
- ◆ Direcção Regional de Trás-os-Montes;
- ◆ Direcção Regional da Beira Litoral;
- ◆ Direcção Regional da Beira Interior;
- ◆ Direcção Regional do Algarve.

Pagamento

Pela análise da emissão das ordens de pagamento verifica-se que estas são suportadas em autorizações de pagamento que, depois de assinadas, a nível regional pelos Directores Regionais e a nível central pelo Director da DPAI, são enviadas à Direcção Financeira para processamento.



Os pagamentos aos promotores são efectuados pela Direcção Financeira do IFADAP (sede) através da movimentação de uma conta no Banco de Portugal, a qual é alimentada, em função dos pagamentos a realizar, pela já referida conta da CGD.

Para a realização de pagamentos aos organismos sem autonomia financeira (DGPA, DGPortos e IPIMAR), o IFADAP abriu uma conta bancária na Direcção-Geral do Tesouro.

O pagamento das ajudas contemplam as seguintes modalidades :

- ◆ Adiantamentos;
- ◆ Reembolsos;
- ◆ Prémios.

Os pagamentos deverão ser efectuados num prazo de 30 dias após apresentação dos pedidos, sendo esse prazo interrompido caso sejam solicitados esclarecimentos aos beneficiários. Estes deverão prestar esses esclarecimentos num prazo máximo de 10 dias. Estes prazos só foram estabelecidos por circulares em vigor desde Julho de 1998, compiladas em 1999 na forma de Manual de Procedimentos IFOP, como já foi referido.

No âmbito da análise efectuada aos “dossiers” dos projectos que constituíram a amostra, compararam-se os pagamentos efectuados pelo IFADAP com o valor de pagamentos registado no SIGEP relativamente a cada um destes projectos. As únicas divergências verificadas respeitam a pagamentos recentes e que, à data da auditoria, ainda não tinham sido introduzidos na base de dados SIGEP. Este facto é explicável por os dados relativos a pagamentos serem exportados do IFADAP para a DGPA com uma periodicidade mensal.

5.6.3 - Comissões Cobradas pelo IFADAP

O IFADAP tem vindo a cobrar comissões e taxas remuneratórias, a título de contrapartida pelos serviços prestados no exercício das funções de apreciação de projectos de investimento, de contratação e fiscalização e de organização técnica e processual. As referidas comissões e taxas remuneratórias são suportadas, respectivamente, por verbas consignadas no cap. 50.º do OE (PIDDAC) à realização dos programas e pelos beneficiários.

Relativamente ao suporte legal foram identificados os diplomas seguintes:

- ◆ Despacho conjunto n.º 72/2000 do Ministro das Finanças e do Ministro da Agricultura e Desenvolvimento Rural e das Pescas, de 21/01/2000;
- ◆ Despacho Conjunto do SEO e do MADRP, de 17/9/98;
- ◆ Despacho Conjunto do MF e do MADRP, de 14/6/96;
- ◆ Despacho Conjunto A-57/95 – XII do MF e do MM, de 27/7/95;
- ◆ Despacho Conjunto do MF e do MAPA, de 7/1/87;
- ◆ Despacho Conjunto do SET e do SEDA, de 25/10/86;



Face ao disposto do art.º 21.º do Regulamento (CEE) n.º 4253/88, com a redacção dada pelo Regulamento (CEE) n.º 2082/93 do Conselho, de 20 de Julho, questionou-se o IFADAP acerca da posição da Comissão Europeia e do ponto de situação das negociações nesta matéria entre o Governo português e aquele órgão comunitário.

Acerca do assunto “sub judice” o IFADAP prestou os esclarecimentos que a seguir se transcrevem:

- ◆ *“a Comissão e as autoridades portuguesas concordam que o procedimento de cobrança da comissão referente aos contratos celebrados entre Agosto de 1993 e 31 de Dezembro de 1994, no âmbito do II Quadro Comunitário de Apoio não foram considerados de acordo com os Regulamentos Comunitários, em virtude de o modelo de cobrança implicar uma retenção da ajuda comunitária;*
- ◆ *o processo de devolução das cobranças efectuadas no contexto descrito no parágrafo anterior foi transmitido à CE através da carta 136 de 12/01/00;*
- ◆ *pela carta 267 de 19/01/00 foi comunicado à CE a listagem dos beneficiários abrangidos por esta situação;*
- ◆ *a partir de 1995 o modelo de cobrança foi alterado passando as ajudas a ser integralmente entregues aos beneficiários ultrapassando, assim, as questões inicialmente colocadas;*
- ◆ *no período de vigência do QCA III as autoridades portuguesas comprometeram-se a garantir o cumprimento integral do disposto no último parágrafo do n.º 1 do art. 32º do Reg. 1260/99.”*

Relativamente à alteração do sistema de cobrança referido pelo IFADAP trata -se, em nosso entender, de modificações meramente formais, subsistindo o problema de fundo de fazer repercutir sobre o beneficiário uma taxa remuneratória.

Assim, no sistema anterior, o IFADAP retinha o valor da comissão, abatendo-a ao subsídio a pagar ao beneficiário. Actualmente, o beneficiário, antes da assinatura do contrato, assina uma autorização de débito no valor da taxa a favor do IFADAP que é executada no mesmo dia em que este Instituto efectua o primeiro pagamento.

Relativamente à base legal da referida cobrança, importa aferir da natureza jurídica do referido encargo.

Tratando-se de uma receita pública arrecadada como retribuição de um serviço prestado, a mesma assume a natureza de taxa a qual, para ter valor juridico-normativo, deveria ter sido criada por um qualquer dos actos previstos no art. 112º da CRP.

Assim, tem de concluir-se pela ilegalidade dos Despachos Conjuntos que a determinam.

No que concerne ao enquadramento comunitário, o Regulamento (CEE) 2082/93 do Conselho, de 20.07, estatui, no § 3 do n.º 2 do art.º 21.º, que “*Os pagamentos devem ser feitos aos beneficiários finais, sem qualquer dedução ou retenção que possa reduzir o montante da ajuda financeira a que têm direito...*”.

Este entendimento é reforçado pelo Reg. (CE) 1260/99 do Conselho, de 21 de Junho de 1999, conforme disposto no § 4 do n.º 1 do art.º 32.º no qual se estatui “*..Não se aplicará nenhuma dedução, retenção ou encargo posterior específico que possa reduzir esses montantes.*”.



Nos termos do art.º 249.º do TCE, na redacção do Tratado de Amesterdão, “*O regulamento tem carácter geral. É obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados-Membros...*”

Face ao exposto, conclui-se pela ilegalidade da referida taxa remuneratória no quadro do direito nacional e pelo enquadramento duvidoso no direito comunitário derivado a que se fez referência.

Relativamente às comissões suportadas pelas verbas consignadas anualmente no PIDDAC à realização dos respectivos programas, trata-se de uma forma indirecta de financiar o seu orçamento de funcionamento através do PIDDAC.

No quadro que se segue sintetizam-se as verbas cobradas:

Quadro XXIII – Comissões Cobradas de 1994-1998

Un: 1 000 Esc.

Intervenções Operacionais	PIDDAC	Beneficiários	Total
PROPESCA	309 987	224 172	534 159
IC Pesca	5 386	13 296	18 682
Total	315 373	237 468	552 841

Fonte: IFADAP

Com referência à ilegalidade dos Despachos Conjuntos, as alegações produzidas pelo IFADAP (Ofício 23.100/047/00), referem o que, em síntese, se transcreve:

“... A taxa remuneratória cobrada pelo IFADAP é um preço privado.

Não só porque assenta numa livre e voluntária autorização de débito por parte do beneficiário, mas principalmente porque se refere a uma área de serviços em que o IFADAP não actua investido de prerrogativas de autoridade (v., por exemplo, a organização dos pedidos de pagamento), sendo também o contrato de prestação de serviços um contrato de direito privado nos termos do disposto no n.º 2 do art. 3º do Estatuto do IFADAP, publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 414/93 de 23 de Dezembro.

Assim, no plano de direito interno, considera-se que não existe qualquer ilegalidade de forma ou substância na sua cobrança....”

Apesar das esforçadas e meritorias alegações do IFADAP, não pode concluir-se que estamos em presença de um preço privado, e não de uma taxa.

Na verdade, a doutrina financeira portuguesa mais relevante¹ distingue claramente uma taxa de um preço com base nas seguintes considerações:

- ♦ As taxas correspondem a bens ou serviços que são por essência da titularidade do Estado, de acordo com a concepção política dominante numa sociedade, em que os custos são irrelevantes ou pouco relevantes na fixação do seu montante, enquanto o preço corresponde a bens ou serviços que são objecto de oferta e de procura e por estas influenciados no seu quantitativo;

¹ Cf. Prof. Sousa Franco, “Finanças Públicas e Direito Financeiro”, Vol. II, Almedina, 1997, pág. 68, e ainda o Prof. Alberto Xavier, “Manual de Direito Fiscal”, Vol. I, Lisboa, 1981, págs. 42 e segs. V. também Maria Margarida Mesquita Palha, Sobre o Conceito Jurídico de Taxa, in: Estudos – Lisboa: DGCI, Vol. II, 1983, págs. 576 a 592.



- ♦ A taxa é um tributo autoritário que visa satisfazer, embora individualmente, necessidades públicas, enquanto o preço é de carácter essencialmente voluntário e visa satisfazer necessidades privadas, quer individualmente (preço privado) quer colectivamente (preço público).

Ora, as comissões em causa foram impostas por Despachos Conjuntos dos membros do Governo competentes e não assentam numa livre e voluntária autorização de débito por parte do beneficiário, mas sim no preenchimento de uma condição “*sine qua non*”, uma vez que ao beneficiário só é permitido assinar o contrato se anteriormente tiver assinado a autorização de débito a favor do IFADAP. Assim, ainda que se entenda que o IFADAP não actue investido de prerrogativas de autoridade ao cobrá-las, não é menos certo que foram fixadas por actos de autoridade (Despachos Conjuntos).

Por outro lado, as comissões visam financiar o orçamento de funcionamento do IFADAP, constituindo assim, as devidas pelos beneficiários de subsídios, um meio de satisfazer, individualmente, as necessidades públicas que lhe estão cometidas.

Acresce que os quantitativos de tais comissões são fixados segundo o investimento previsto, não tendo em atenção o custo dos serviços prestados ou o valor resultante da oferta e da procura.

Assumindo, assim, a natureza de taxas, as referidas comissões deveriam ter sido criadas por qualquer dos actos previstos no art. 112º da CRP, pelo que se mantém a conclusão no sentido da ilegalidade dos Despachos Conjuntos que as determinaram.

O IFADAP considerou ainda, nas suas alegações, que “... *Relativamente ao enquadramento comunitário, o relatório de auditoria começa por citar o § 3 do n.º 2 do art. 21º do Regulamento (CEE) 2082/93.*

Tal como o IFADAP sempre defendeu, o modelo de taxa remuneratória seguido a partir de 1995 em nada prejudica o disposto no citado preceito: o cálculo sobre o montante do investimento possibilita o pagamento integral das ajudas, e, conseqüentemente, a cobrança da taxa não traduz qualquer retenção ou dedução das mesmas...”

Estas considerações em nada alteram as conclusões formuladas no relato de auditoria, pelo que se conclui pelo enquadramento duvidoso dos Despachos Conjuntos que fixaram as taxas remuneratórias no direito comunitário derivado a que se fez referência.

5.6.4 - Eficácia da Decisão dos Pagamentos

Considerando-se que o grau de celeridade na realização dos pagamentos aos beneficiários numa intervenção operacional é elemento importante para uma boa execução física e financeira, analisou-se este parâmetro relativamente aos pagamentos efectuados aos beneficiários no âmbito do PROPESCA e da IC Pesca.

Para o efeito, no âmbito da análise aos processos relativos aos projectos do PROPESCA e da IC Pesca que constituem a amostra seleccionada, com o objectivo de verificar a eficácia da decisão dos pagamentos, compararam-se as datas de entrada dos pedidos de pagamento dos beneficiários com a data efectiva de pagamento por parte do IFADAP.

No capítulo do pagamento das ajudas aos beneficiários, e para a amostra seleccionada, o mesmo foi verificado quer através do momento de formalização do pedido quer através das autorizações de pagamento constantes dos “dossiers” de projecto quer ainda através das datas de transferência dos



montantes para as contas bancárias dos beneficiários (consulta esta feita ao sistema informático do IFADAP).

Nos quadros XXIV e XXV apresentam-se, respectivamente, no que respeita aos projectos do PROPESCA e IC Pesca que constituíram a amostra, os intervalos em dias de calendário entre a data de entrada dos pedidos de pagamento dos beneficiários e a data de pagamento efectuado pelo IFADAP.

Quadro XXIV - Eficácia da Decisão dos Pagamentos (PROPESCA)

Un: dias

Medidas / Acções	Projectos Cód. DGPA	N.º Pedido de Pagamento	Pagamento
2.1- Ajustamento do esforço de pesca	2.1-AA-2162-2-96	1	14
	2.1-AA-2162-2-96	1	14
	2.1-A-B-2309-1-97	1º	9
		2º	14
	2.1-A-F-2793-2-97	1	17
2.1-A-J-2680-2-97	1	12	
Média			13
2.2-Renovação e modernização da frota	2.2-C-A-1886-1-96	1º	153
		2º	42
	2.2-C-C-1891-1-96	1º	42
		2º	89
		3º	52
	2.2-C-D-2926-1-98	1º	21
		2º	55
	2.2-C-F-1453-1-95	1º	20
		2º	34
		3º	73
	2.2-C-F-2806-1-98	1º	29
		2º	61
3º		51	
Média			56
1.3- Desenvolvimento da Aquicultura	2.3-C-E-587-1-94	1º	54
		2º	96
		3º	100
	2.3-M-E-2184-2-96	1º	27
		2º	9
	2.3-M-E-2215-2-96	1º	36
		2º	36
	3º	25	
2.3-M-E-2792-2-97	1	13	
2.3-M-R-1896-1-96	1	15	
Média			41



Medidas / Acções	Projectos Cód. DGPA	N.º Pedido de Pagamento	Pagamento
1.4-Protecção das zonas marinhas	2.4-R-P-1479-1-95	1º	19
		2º	87
		3º	18
		4º	102
Média			57
1.5-Acompanhamento sócio-económico	2.5-A-F-2969-2-97	1	17
	2.5-A-F-2978-2-97	1	21
	2.5-A-F-3003-2-97	1	9
	2.5-A-F-3381-2-98	1	12
	2.5-A-F-3540-2-99	1	10
Média			14
3.1-Transformação e comercialização dos produtos de pesca	3.1-C-S-1543-2-95	1	156
	3.1-M-G-1438-1-95	1º	31
		2º	53
	3.1-M-G-1597-2-95	1	50
	3.1-M-G-1707-2-95	1	98
	3.1-M-O-1397-1-95	1º	70
		2º	26
3º		10	
	4º	106	
Média			67
3.2-Promoção dos produtos de pesca	3.2-U-U-3333-1-99	1	29
	3.2-P-P-2881-1-98	1º	37
2º		20	
Média			29
3.3-Equipamentos de portos de pesca	3.3-C-G-2151-2-96	1º	46
		2º	101
	3.3-M-G-2328-1-97	1	68
	3.3-M-G-2457-2-97	1º	18
		2º	21
		3º	148
	3.3-M-L-1902-1-96	1º	18
2º		21	
3.3-M-O-1904-1-96	1º	121	
	2º	10	
Média			57



Quadro XXV - Eficácia da Decisão dos Pagamentos (IC Pesca)

Un: dias

Medidas Acções	Projectos Cód. DGPA	N.º Pedido de Pagamento	Pagamento
1.1- Apoio à Modernização da Frota	1.1-00113	1º	17
		2º	23
		3º	11
	1.1-00218	1º	51
		2º	55
		3º	15
	1.1-00270	1º	135
		2º	144
	1.1-00467	1º	52
	1.1-00802	1º	44
MÉDIA			55
1.2-Apoio ao Desenvolvimento da Aquicultura	1.2- 00697	1º	23
		2º	22
MÉDIA			23
1.3-Apoio à Transformação e Comercialização	1.3-00002	1º	24
		2º	71
		3º	78
	1.3-00393	1º	53
	1.3-00618	1º	49
2º		21	
	3º	20	
1.3-00896	1º	21	
MÉDIA			42
1.4-Apoio à Promoção dos Produtos da Pesca	1.4-00676	a)	-
1.5-Equipamentos dos Portos de Pesca	1.5-00596	1º	27
1.6-Diagnósticos e Auditorias	1.6-00530	1º	43

Nota: a) À data da auditoria não se tinham efectuado pedidos de pagamentos.

Como já foi referido no ponto “5.6.2 – Processo de Pagamento - Tramitação”, a legislação relativa ao **PROPESCA** e **IC Pesca** é omissa quanto ao estabelecimento de prazos para a efectivação dos pagamentos, encontrando-se as únicas referências a este propósito no Manual de Procedimentos do IFOP (entrado em vigor em 25/7/98) que fixa o prazo de 30 dias após a apresentação pelo beneficiário dos documentos comprovativos da despesa. Este prazo poderá ser alargado por mais 10 dias úteis,



caso não seja estabelecido prazo superior, se forem solicitados ao promotor elementos adicionais para completar o processo.

Assim, tendo em conta os prazos anteriormente referidos, considerando como tempo padrão cerca de 45 dias de calendário, verifica-se:

- ◆ Relativamente ao **PROPESCA**, comparando o tempo padrão (45 dias) com os dias decorridos entre a data de entrada dos pedidos de pagamento e a data de pagamento por parte do IFADAP, este prazo é ultrapassado em 23 pagamentos (38,9%) dos 59 objecto de análise.

Os pagamentos mais céleres verificaram-se nas Acções “Ajustamento de Esforço de Pesca” e “Acompanhamento Sócio-Económico”. A média encontrada no âmbito dos projectos objecto de análise nestas duas Acções foi, respectivamente, de 13 e 14 dias. Este facto explica-se pela natureza destes projectos, essencialmente abates de embarcações e apoio a pescadores, o que simplifica neste caso o processo de análise dos pedidos de pagamento.

- ◆ No que respeita à **IC Pesca**, conforme resulta da leitura do quadro XXV, o prazo anteriormente referido, num universo de 22 pagamentos, foi excedido em 7 (32%). Contudo, os desvios em relação ao padrão considerado, na maioria dos casos, não são significativos, verificando-se mesmo, em 55% dos pagamentos, prazos inferiores ao tempo padrão.
- ◆ Tanto no **PROPESCA** como na **IC Pesca**, a ultrapassagem do tempo padrão considerado para a realização dos pagamentos foi devida, de uma forma geral, à falta nos pedidos de pagamento de elementos essenciais para a realização dos mesmos, designadamente, a título de exemplo, documentos comprovativos da situação do beneficiário perante o fisco e a segurança social e garantias bancárias, nos casos em que são condição de pagamento.

5.7 - Acções de Controlo

No ponto “4 – O IFOP no âmbito do QCA II” foram identificados os normativos que, no âmbito do Sistema Nacional de Controlo do QCA II, definem as entidades e as competências nos diferentes níveis de controlo das acções financiadas pelo IFOP.

Relativamente ao exercício do controlo de 2º nível, até à entrada em vigor do D.L. n.º 208/98, de 14 de Julho, aquele encontrava-se regulamentado pelo DL n.º 99/94, de 19 de Abril, que, na alínea d) do n.º 4 do art. 37º, estipulava que nas acções financiadas pelo IFOP o controlo de 2º nível seria efectuado pelo IFADAP e pela DGPA.

Por outro lado, o DL n.º 99/94 referia também que nas acções financiadas pelo IFOP o controlo de 1º nível seria exercido pelo órgão de gestão da respectiva intervenção operacional.

Ora, na composição do órgão de gestão encontram-se representados, em sede de Unidade de Gestão, quer a DGPA quer o IFADAP.

Esta situação de pouca clareza e de ausência de segregação de funções no exercício de controlo e na definição e atribuição de responsabilidades entre estes dois níveis de controlo, conduziu a que, na prática, o controlo de 2º nível nunca fosse verdadeiramente exercido e, somente com a entrada em vigor do DL n.º 208/98, de 14 de Julho, esta situação se alterasse, passando o controlo de 2º nível a ser efectuado pela Inspeção-Geral e Auditoria de Gestão do Ministério da Agricultura do Desenvolvimento Rural e das Pescas.



O exercício do controlo realizado no âmbito das duas intervenções operacionais, até 31/12/1998, foi o seguinte:

PROPESCA

CONTROLO DE 1º NÍVEL

O controlo de 1º nível foi levado a cabo pela **DGPA**, desde 1994 a 1998, por intermédio do Gestor, em colaboração com os departamentos operativos (Departamento de Gestão de Recursos Pesqueiros e da Frota, Departamento de Aquicultura e Salicultura e Departamento da Indústria Transformadora e dos Mercados).

Relativamente à Medida “Estruturas da Pesca” foram efectuados controlos a 280 projectos das Acções “Renovação e Modernização da Frota de Pesca” (261), “Desenvolvimento da Aquicultura” (8) e “Ajustamento do Esforço de Pesca” (11). Nesta última acção os controlos foram realizados pela Direcção Regional do Centro.

Realizaram-se também por parte da DGPA, no período 1994-1998, 29 acções de controlo no âmbito da Medida “Transformação e Comercialização dos Produtos da Pesca e Equipamentos de Portos de Pesca”, das Acções “Transformação e Comercialização dos Produtos de Pesca” (12) e “Equipamentos de Portos de Pesca” (17).

Por sua vez o **IFADAP**, por intermédio dos serviços centrais e das suas Direcções Regionais, efectuou 55 acções de controlo a 491 projectos.

O total dos projectos controlados pela **DGPA e IFADAP**, até 31/12/98, representam, respectivamente, 40% e 63,4% do universo de projectos aprovados nas acções de investimento produtivo.

CONTROLO DE 2º NÍVEL

Em 1995 e 1996 a DGPA, em articulação com a IGF, efectuou acções de controlo a 10 projectos das Medidas “Estruturas da Pesca” (7), “Transformação e Comercialização dos Produtos da Pesca e Equipamentos dos Portos de Pesca” (3).

Em 1997, o **IFADAP**, em acção conjunta com a DGPA, realizou uma acção de controlo a 20 projectos, 19 da Medida “Estruturas de Pesca” e 1 da Medida “Transformação e Comercialização dos Produtos da Pesca e Equipamentos de Portos de Pesca”.

Em 1998 não se encontrou evidências da existência de controlo de 2º nível.

Em 1999 a **IGA** iniciou uma auditoria ao PROPESCA na vertente do IFOP.

CONTROLO DE ALTO NÍVEL

Em 1997 a **IGF** realizou uma acção de controlo a 1 projecto da acção “Equipamentos dos Portos de Pesca”- Medida “Transformação e Comercialização dos Produtos da Pesca e Equipamentos dos Portos de Pesca”.



Tribunal de Contas

7

Em 1998 a IGF realizou uma auditoria ao sistema de gestão e controlo do PROPESCA, Medidas 2 e 3, envolvendo uma amostra de 79 projectos.

CONTROLO COMUNITÁRIO

Em 1995 e 1997 o Tribunal de Contas Europeu realizou duas auditorias, uma delas dirigida ao apoio financeiro à constituição de Sociedades Mistas e envolvendo uma amostra de 7 projectos, e outra relativa a pagamentos a beneficiários no âmbito das Medidas 2 e 3.

Em 1998 e 1999 a Comissão Europeia, por intermédio da DG XIV, efectuou visitas de acompanhamento a 31 projectos das Medidas “Estruturas da Pesca” e “Transformação e Comercialização dos Produtos da Pesca e Equipamentos de Portos de Pesca”.

IC PESCA / IFOP

CONTROLO DE 1º NÍVEL

O controlo de 1º nível exercido no âmbito da IC Pesca, levado a cabo pela **EAT** e departamentos operativos centrais e regionais da **DGPA**, somente se iniciou em 1998 e até ao final desse ano, consubstanciou-se num conjunto de vistorias quer preliminares quer finais, num total de 45 projectos da Medida “Reestruturação Sectorial”, das acções “Modernização de Embarcações” (20) e “Obras de Modernização” (25).

O **IFADAP** que, conjuntamente com a DGPA, assegura o controlo a este nível, em matéria de competência de análise dos pedidos de pagamento, efectuou, nos anos de 1997 e 1998, 111 vistorias a projectos e beneficiários.

Assim, em 1997 foram efectuadas visitas a 24 projectos, por intermédio da Direcção de Pescas e Agro-Indústrias e pelas Direcções Regionais de Entre Douro e Minho e Algarve.

Em 1998, realizaram-se visitas a 87 projectos, com a participação mais alargada das Direcções e Delegações Regionais.

O total dos projectos controlados pela DGPA e IFADAP, até 31/12/98, representam, respectivamente, 10% e 24,6% do universo de projectos aprovados nas acções de investimento produtivo.

CONTROLO DE 2º NÍVEL

Até finais de 1998 não se encontrou evidência de qualquer acção de controlo de 2º nível.

CONTROLO DE ALTO NÍVEL

Em 1997 a IGF efectuou um levantamento preliminar ao sistema de gestão e controlo desta Intervenção Operacional.

CONTROLO COMUNITÁRIO

Até 1998 não se encontrou qualquer evidência deste tipo de controlo.



A Comissão Europeia, por intermédio da DG XIV, realizou em Novembro de 1999 uma visita de controlo a beneficiários de 3 projectos da Medida “Reestruturação Sectorial” e à Medida “Assistência Técnica”, na DGPA, enquanto beneficiário.

5.8 - Deslocações a Beneficiários

No âmbito da Auditoria efectuaram-se deslocações a beneficiários de projectos do **PROPESCA** e **IC Pesca**, tendo em vista dar cumprimento ao programa de verificações físicas.

Deste modo, sendo escasso o tempo para alargar quer o número de projectos a visitar quer o âmbito geográfico, optou-se por circunscrever as deslocações à Região de Lisboa e Vale do Tejo/Ribatejo e Oeste, nas zonas de Torres Vedras e Peniche.

Na realização das visitas a equipa foi acompanhada pela gestora da **IC Pesca**, pelo chefe de projecto do **PROPESCA** e por dois técnicos dos Departamentos de Gestão de Recursos Pesqueiros e da Frota, e Indústria Transformadora e Mercados.

As visitas incidiram sobre os projectos previamente seleccionados e que seguidamente se identificam:

PROPESCA

Medida 2 – “Estruturas da Pesca”
Acção - “Renovação e Modernização da Frota”
Projecto (cód. DGPA) - 2.2-CF-01817-1-96

Medida 3 – “Transformação e Comercialização de Produtos de Pesca”
Acção - “Transformação e Comercialização de Produtos de Pesca”
Projecto (cód. DGPA) -3.1-CS-01543-2-95

Quadro XXVI – Projectos Visitados do PROPESCA

Projectos (cód.)	Beneficiário	Investimento Elegível	Incentivo	Data Candidat.	Data Homolog.	Pagamentos
2.2-CF-01817-1-96	Serafim Inácio	54 008 000\$00	32 404 800\$00	30/1/96	23/10/97	25 923 840\$00
3.1-CS-01543-2-95	Constantinos, Lda	419 011 677\$00	272 357 590\$00	8/9/95	30/10/98	196 757 846\$00

IC PESCA

Medida 1 – “Reestruturação Sectorial”
Acção – “Apoio à Modernização da Frota de Pesca”
Projecto (cód. DGPA) – 1.1-123
Acção – “Apoio á Transformação e Comercialização de Produtos da Pesca”
Projecto (cód. DGPA) – 1.3-0618



Quadro XXVII – Projectos Visitados da IC Pesca

Projectos (cód.)	Beneficiário	Investimento Elegível	Incentivo	Data Candidat.	Data Homolog.	Pagamentos
1.1-123	Pescagest-SA	34 021 685\$00	25 516 264\$00	16/1/97	16/10/97	24 401 391\$00
1.3-0618	NIGEL (Congeladora José Nicolau)	99 422 177\$00	74 566 633\$00	29/12/97	18/5/98	74 566 633\$00

À data da auditoria os projectos visitados encontravam-se todos concluídos, embora somente o projecto 1.3 – 0618 se encontrasse integralmente pago. Os restantes aguardavam o pagamento final.

Na visita a estes projectos constatou-se da existência física dos investimentos elegíveis previstos e financiados no âmbito das duas intervenções operacionais.



6 - EMOLUMENTOS

Nos termos do disposto nos arts 10º e 11º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e em conformidade com a nota de emolumentos constante do processo de auditoria, são devidos emolumentos no montante global de 2900 000\$00, a suportar pelos sujeitos passivos a seguir identificados, tendo em conta as unidades de tempo imputadas à realização da auditoria:

Entidades	Emolumentos
DGPA	1 450 000\$00
IFADAP	1 450 000\$00
TOTAL	2 900 000\$00



9

7 - DETERMINAÇÕES FINAIS

1. O presente relatório deverá ser remetido às entidades auditadas e aos respectivos Ministros da tutela, bem como ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos dos arts 29º, n.º 4, e 54º, n.º 4, aplicável por força do disposto no art. 55º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
2. Após entrega do Relatório às entidades referidas, poderá o mesmo ser divulgado pelos meios de comunicação social.
3. Uma síntese do mesmo deverá ser integrada no anteprojecto parcial de Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1998, relativo aos fluxos financeiros com a União Europeia.

Aprovado, em Subsecção da 2ª Secção do Tribunal de Contas, em 25 de Maio de 2000

O Juiz Conselheiro Relator

(José Alves Cardoso)

Os Juizes Conselheiros Adjuntos

(Carlos Manuel Botelho Moreno)

(António José Avérous Mira Crespo)



APÊNDICE

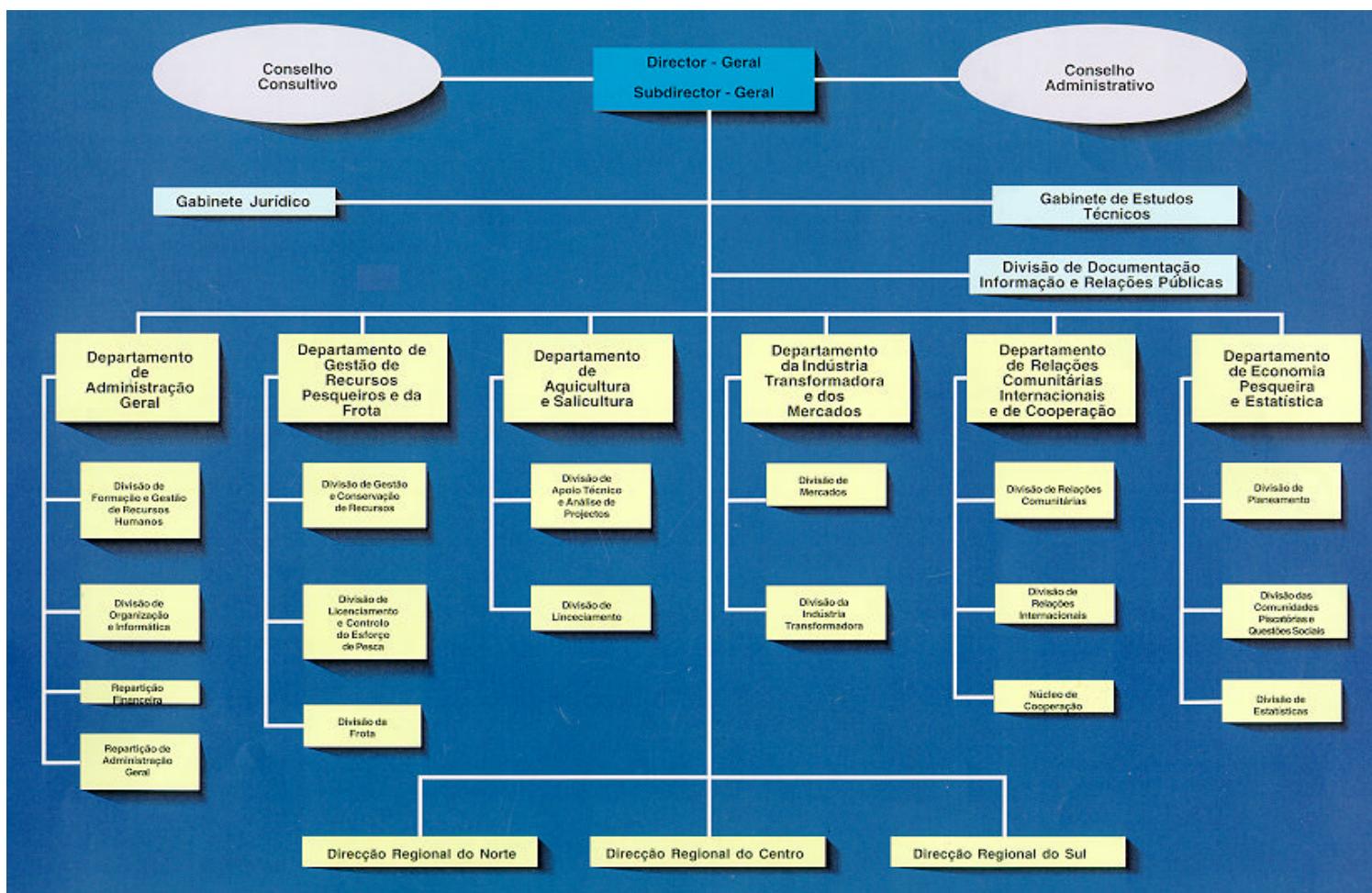


ANEXOS
AO
RELATÓRIO DE
AUDITORIA AO SISTEMA DE GESTÃO E AVALIAÇÃO DO
CONTROLO INTERNO NO ÂMBITO DO IFOP



ANEXO I

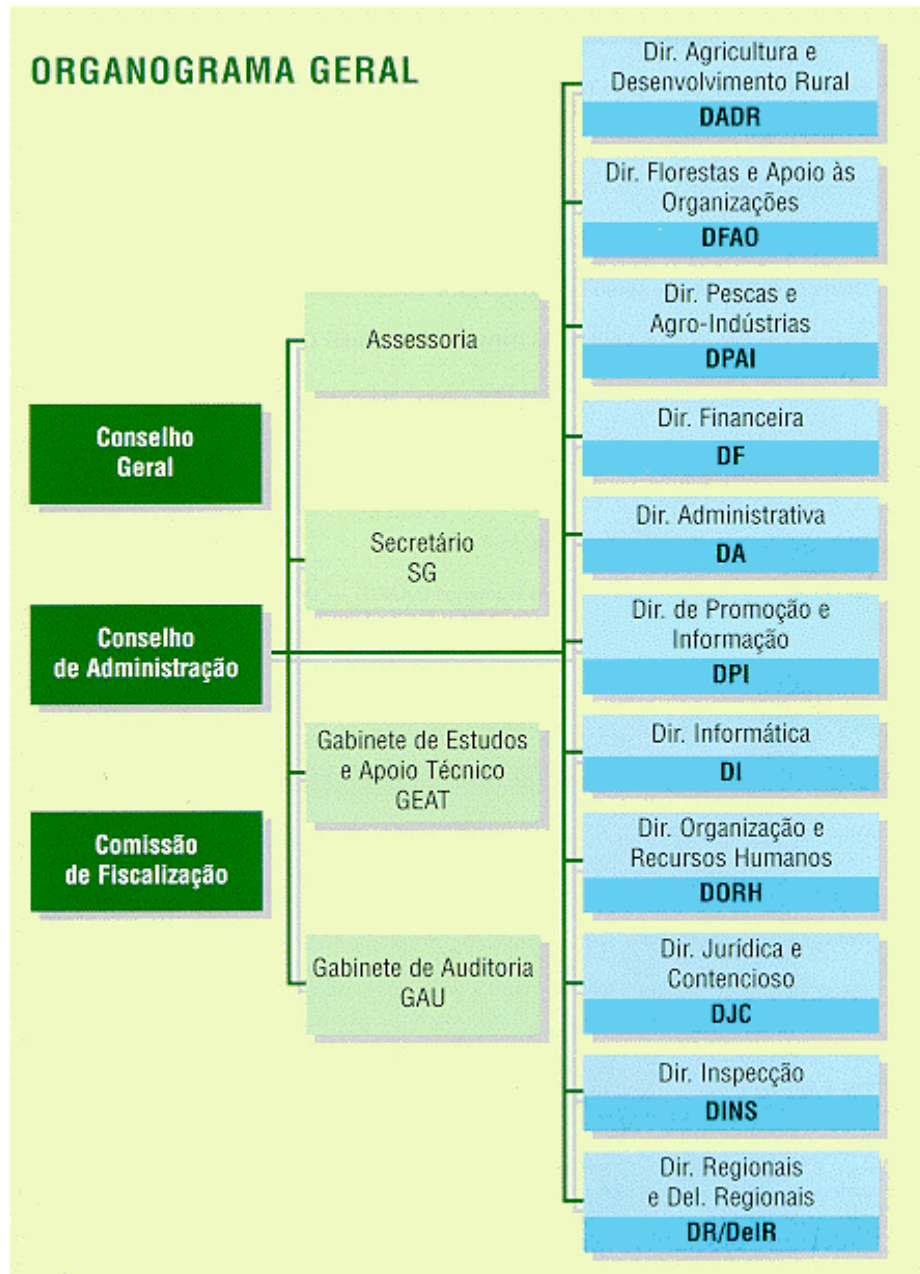
ORGANIGRAMA DA DIRECÇÃO-GERAL DE PESCAS E AQUICULTURA



Fonte: DGPA



ANEXO II



Fonte: IFADAP



ANEXO III

Projectos do PROPESCA seleccionados para a amostra

Un: Esc.

Das Acções	Projectos	Regiões	Data de Homologação	Investimento Elegível	Incentivo	Pagamentos
2.1- Ajustamento do esforço de pesca	2.1-AA-2162-2-96	Alentejo	07-08-97	57 828 008	57 828 008	57 828 008
	2.1-AA-2309-2-96	Norte	07-08-97	90 916 981	90 916 981	90 916 981
	2.1-A-B-2638-1-97	Norte	07-08-97	90 916 981	90 916 981	90 916 981
	2.1-A-F-2793-2-97	LVT	30-10-98	200 775 561	200 775 561	200 775 561
	2.1-A-J-2680-2-97	Centro	22-05-98	214 522 758	214 522 758	214 522 758
2.2-Renovação e modernização da frota	2.2-C-A-1886-1-96	LVT	25-11-97	161 455 108	96 873 065	72 654 798
	2.2-C-C-1891-1-96	Centro	14-05-97	286 461 292	171 876 775	171 876 775
	2.2-C-D-2926-1-98	Algarve	23-12-98	215 388 000	129 232 800	103 386 240
	2.2-C-F-1453-1-95	Norte	19-06-97	140 490 000	84 294 000	84 294 000
	2.2-C-F-2806-1-98	Alentejo	18-08-98	39 408 250	23 644 950	18 915 960
2.3- Desenvolvimento da Aquicultura	2.3-C-E-587-1-94	Algarve	15-05-96	201 339 000	120 804 000	119 902 240
	2.3-M-E-2184-2-96	LVT	23-07-97	105 849 071	63 509 443	46 575 407
	2.3-M-E-2215-2-96	Centro	12-12-97	57 427 549	34 456 529	34 456 529
	2.3-M-E-2792-2-97	Norte	30-10-98	45 678 000	27 406 800	7 785 554
	2.3-M-R-1896-1-96	Alentejo	12-12-97	387 014 916	232 208 950	92 883 580
2.4-Protecção das zonas marinhas	2.4-R-P-1479-1-95	Algarve	03-08-95	525 339 926	525 339 926	356 835 292
2.5- Acompanhamento sócio-económico	2.5-A-F-2969-2-97	Centro	12-02-98	1 414 539	1 414 539	1 414 539
	2.5-A-F-2978-2-97	LVT	12-02-98	1 414 539	1 414 539	1 414 539
	2.5-A-F-3003-2-97	Norte	12-02-98	1 414 539	1 414 539	1 414 539
	2.5-A-F-3381-2-98	Algarve	30-10-98	1 414 539	1 414 539	1 414 539
	2.5-A-F-3540-2-99	Alentejo	23-12-98	1 414 539	1 414 539	1 414 539
3.1-Transformação e comercialização dos produtos de pesca	3.1-C-S-1543-2-95	LVT	30-10-98	419 011 677	272 357 590	196 757 846
	3.1-M-G-1438-1-95	Algarve	14-05-97	222 413 580	144 568 827	39 154 741
	3.1-M-G-1597-2-95	Alentejo	12-12-97	322 277 000	209 480 050	83 792 020
	3.1-M-G-1707-2-95	Centro	12-12-97	663 000 000	430 950 000	125 322 600
	3.1-M-O-1397-1-95	Norte	06-09-96	570 592 573	370 885 171	249 649 249
3.2-Promoção dos produtos de pesca	3.2-U-U-3333-1-99	LVT	23-12-98	66 876 337	66 876 337	66 395 765
	3.2-P-P-2881-1-98	Norte	23-12-98	17 140 000	12 855 000	5 142 000
3.3-Equipamentos dos portos de pesca	3.3-C-G-2151-2-96	Centro	18-08-97	211 336 000	158 502 000	158 294 817
	3.3-M-G-2328-1-97	Algarve	19-06-97	11 056 080	8 292 060	8 292 060
	3.3-M-G-2457-2-97	Alentejo	30-09-97	19 445 006	14 583 754	11 667 002
	3.3-M-L-1902-1-96	Norte	30-09-97	109 565 000	82 174 000	65 739 000
	3.3-M-O-1904-1-96	LVT	23-07-97	477 904 012	358 428 009	260 674 914



Tribunal de Contas

ANEXO IV

Projectos da IC Pesca seleccionados para a amostra

Un: Esc.

MEDIDAS / ACÇÕES	PROJECTOS CÓD. DGPA	REGIÕES	DATA DE HOMOLOGAÇÃO	INVESTIMENTO ELEGÍVEL	INCENTIVO	PAGAMENTOS
1.1 – Apoio à Modernização da Frota	1.1-00113	Norte	23-07-97	34 044 000	25 533 000	25 533 000
	1.1-00218	Alentejo	20-11-97	8 060 200	6 045 150	5 918 628
	1.1-00270	Algarve	23-07-97	33 838 000	25 378 500	16 405 500
	1.1-00467	L.V.T	18-03-98	99 638 500	74 728 875	74 728 875
	1.1-00802	Centro	26-02-99	410 000	307 500	-
1.2 – Apoio ao Desenvolvimento da Aquicultura	1.2-00697	Algarve	30-04-99	48 917 121	36 687 841	27 821 675
1.3 – Apoio à Transformação e Comercialização	1.3-00002	Alentejo	19-11-96	97 918 000	73 438 500	73 438 500
	1.3-00393	Algarve	18-03-98	87 676 400	65 757 300	52 605 839
	1.3-00618	L.V.T	18-05-98	99 422 177	74 566 633	74 566 633
	1.3-00896	Centro	26-02-99	3 650 000	2 737 718	2 737 718
1.4 – Apoio à Promoção Produtos da Pesca	1.4-00676	L.V.T.	31-05-99	2 272 845	1 704 634	-
1.5 – Equipamentos dos Portos de Pesca	1.5-00596	Algarve	30-06-98	36 385 000	27 288 750	4 107 794
1.6 – Diagnósticos e Auditoria	1.6-00530	Não Regionalizável	19-11-98	6 376 500	6 376 500	6 376 500



ANEXO V

Enquadramento Normativo PROPESCA/IC PESCA

Legislação Nacional e Comunitária	Sumário
Regulamento (CEE) nº. 2052/88 do Conselho de 24 de Junho de 1988.	Relativo às missões dos fundos com finalidade estrutural, à sua eficácia e à coordenação das suas intervenções, entre si, com as intervenções do Banco Europeu de Investimento e com as dos instrumentos financeiros existentes.
	Criação de linhas de crédito com taxas de juro bonificadas para financiar projectos de investimento.
Decreto-Lei nº. 320/93, de 21 de Setembro.	DGPA - interlocutor nacional junto da DG.XIV em Bruxelas, em termos do IFOP, representando também o sector das pescas dos Açores e da Madeira.
Decreto-Lei nº. 414/93, de 23 de Dezembro.	Aprova o Estatuto do IFADAP.
Regulamento nº. 2080/93, do Conselho de 20 de Julho de 1993.	Estabelece as regras de execução do Regulamento (CEE) nº. 2052/88 no que respeita ao IFOP – (instituição do IFOP).
Regulamento (CEE) nº. 2081/93 do Conselho de 20 de Julho de 1993	Altera o Regulamento (CEE) Nº. 2052/88 , relativo às missões dos fundos com finalidade estrutural, à sua eficácia e à coordenação das suas intervenções, entre si, com as intervenções do Banco Europeu de Investimento e com as dos instrumentos financeiros existentes.
Regulamento nº. 3699/93, do Conselho, de 21 de Dezembro.	Critérios e condições de acesso ao IFOP.
Regulamento (CE) nº. 3193/94 do Conselho de 19 de Dezembro de 1994.	Altera o Regulamento (CEE) Nº. 2052/88 do Conselho, relativo às missões dos fundos com finalidade estrutural, à sua eficácia e à coordenação das suas intervenções, entre si, com as intervenções do Banco Europeu de Investimento e com a dos outros instrumentos financeiros existentes e o Regulamento (CEE) nº. 4253, que estabelece as disposições de aplicação do Regulamento (CEE) nº. 2052/88.
Decisão da Comissão nº. C (94) 464 final / 3, de 04/03/94.	Inserção do PROPESCA no <i>Programa de Modernização do Tecido Económico</i> .
Decreto-Lei nº 189/94, de 5 de Julho.	Define o enquadramento do PROPESCA do QCA II – 1994/1999.
	Celebração de contratos entre o IFADAP e os beneficiários.
Decreto-lei nº. 99/94, de 19 de Abril.	Define a entidade gestora dos programas apoiados pelo IFOP.
Despacho conj. dos Ministérios do Planeamento e Administração do Território, do Emprego e Segurança Social e do Mar, de 29 de Junho de 1994.	Estabelece as competências da UG que apoia a DGP enquanto entidade gestora do PROPESCA.
Despacho conj. dos Ministros das Finanças, do Planeamento e da Administração do Território e do Mar, de 23 de Setembro de 1994 – DR 221/2ª Serie.	Criação da EAT , para apoio à UG e à DGP enquanto entidade gestora.
Decisão nº. 94/170, da Comissão, de 25/02/94.	Define as competências do Comité de Acompanhamento do PROPESCA.
Decreto-Lei nº. 189/94, de 5 de Julho.	Celebração de contratos entre o IFADAP e os beneficiários.
Portaria nº. 574/94 do Ministro do Mar, de 12 de Julho.	Aprova o Regulamento do Regime de Apoio à Promoção dos Produtos de Pesca, no âmbito do PROPESCA.
Portaria nº. 575/94 do Ministro do Mar, de 12 de Julho.	Aprova o Regulamento do Regime de Apoio à Transformação e Comercialização dos Produtos de Pesca e da Aquicultura, no âmbito do PROPESCA.
Portaria nº. 576/94, do Ministro do Mar, de 12 de Julho.	Aprova o Regulamento do Regime de Apoio à Renovação e Modernização da Frota de Pesca, no âmbito do PROPESCA.
Portaria nº. 577/94, do Ministro do Mar, de 12 de Julho.	Aprova o Regulamento de Regime de Apoio ao Ajustamento



Tribunal de Contas

Legislação Nacional e Comunitária	Sumário
	do Esforço de Pesca, no âmbito do PROPECSA .
Portaria nº. 578/94, do Ministro do Mar, de 12 de Julho.	Aprova o Regulamento do Regime de Apoio ao Desenvolvimento da Aquicultura, no âmbito do PROPECSA .
Portaria nº. 579/94, do Ministro do Mar, de 12 de Julho.	Aprova o Regulamento do Regime de Apoio à Protecção de Zonas Marinhas, no âmbito do PROPECSA .
Portaria nº. 580/94, do Ministro do Mar, de 12 de Julho.	Aprova o Regulamento do Regime de Apoio à Modernização dos Equipamentos dos Portos de Pesca, no âmbito do PROPECSA .
Decisão da Comissão C (94) 3938/7 de 21/12/97.	Concessão de uma contribuição comunitária para um programa operacional no âmbito da IC PESCA em Portugal.
Portaria nº 372/95, de 28 de Abril.	Adita alguns artigos à Portaria nº 576/94, de 12 de Julho.
Resolução nº 30/95 (2ª série), de 20 de Julho.	Nomeação do 1º Gestor da I.C. Pesca .
Resolução nº 42/95 (2ª série), de 31 de Agosto.	Nomeação do 2º Gestor da I.C. Pesca .
Despachos conjuntos dos Ministros das Finanças, do Plano e Administração do Território, do Equipamento e Segurança Social e do Mar, de 29 de Setembro de 1995.	Criação da Unidade de Gestão , respectivas atribuições e composição, criação da Estrutura de Apoio Técnico suas competências e composição.
Regulamento(CE)nº.2719/95, do Conselho, de 20 de Novembro.	Altera o Regulamento (CE) nº.3699/93, do Conselho, de 21 de Dezembro.
Portaria nº. 1487/95 de 29 de Dezembro, dos Ministros das Finanças, do Planeamento e da Administração do Território, do Emprego e da Segurança Social e do Mar.	Aprova o Regulamento de Aplicação do Regime de Apoio às Medidas Previstas na IC PESCA .
Resolução nº 23/96 (2ª série), de 28 de Março.	Nomeação do 3º Gestor da I.C. Pesca
Portaria nº. 693A/96 de 25 de Novembro dos Ministros da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas.	Concessão de prémios fixos individuais aos pescadores cujos contratos de trabalho ou actividade profissional terminem em virtude da embarcação a bordo da qual prestavam a sua profissão cessar definitivamente a actividade no contexto da constituição de uma sociedade mista ou de uma acção de paragem definitiva, aprovadas no âmbito do Decreto-Lei nº 189/94, de 5 de Julho, e da portaria nº. 577/94, de 12 de Julho.
Decisão da Comissão C(96)3987/7, de 18 de Dezembro.	Modifica a Decisão C(94)3938/7, de 27 de Dezembro.
Portaria nº. 428H/97 de 30 de Junho, dos Ministros das Finanças, do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas e para a Qualificação e o Emprego.	Altera a redacção dos artigos 2º., 3º., 5º., 7º., 8º., 11º., 12º., 18º., 20º., 22º. e 31º a 39º. do Regulamento de Aplicação do Regime de Apoio às Medidas Previstas na IC PESCA , aprovado pela Portaria nº. 1487/95 de 29 de Dezembro.
Decreto-Lei nº. 208/98, de 14 de Julho.	Alterações ao Decreto-Lei nº. 99/94, de 19 de Abril.
Portaria nº. 427/98, de 25 de Julho, do Secretário de Estado das Pescas.	Altera a redacção dos artigos 3º., 4º., 8º., 10º., 11º. e 12º., do Regulamento do Regime de Apoio à Promoção dos Produtos da Pesca, aprovado pela Portaria nº.574/94, de 12 de Julho; revoga o artigo 9º. do Regulamento do Regime de Apoio à Promoção dos Produtos da Pesca, aprovado pela Portaria nº. 574/94, de 12 de Julho.
Portaria nº. 428/98 de 25 de Julho, do Secretário de Estado das Pescas.	Altera a redacção dos artigos 5º., 6º., 12º., 14º., 17º., 19º., 20º., 21º., e o anexo I do Regulamento do Regime de Apoio à Renovação e Modernização da Frota de Pesca, aprovado pela Portaria nº.576/94, de 12 de Julho; na redacção dada pela Portaria nº. 372/95, de 28 de Abril; são revogados , a alínea d) do artigo 4º. e os artigos 3º. e 18º. do Regulamento do Regime de Apoio à Renovação e Modernização da Frota de Pesca, aprovado pela Portaria nº. 576/94, de 12 de Julho, na redacção dada pela Portaria nº.372/95, de 28 de Abril.
Portaria nº. 429/98 de 25 de Julho, do Secretário de Estado das Pescas.	Altera a redacção dos artigos 3º., 4º., 5º., 8º., 10º., 11º., e 12º. do Regulamento do Regime de Apoio à Modernização dos Equipamentos dos Portos de Pesca, aprovado pela Portaria nº.580/94, de 12 de Julho; é revogado o artigo 9º. do Regulamento do Regime de Apoio à Modernização dos Equipamentos dos Portos de Pesca, aprovado pela Portaria nº.580/94, de 12 de Julho.



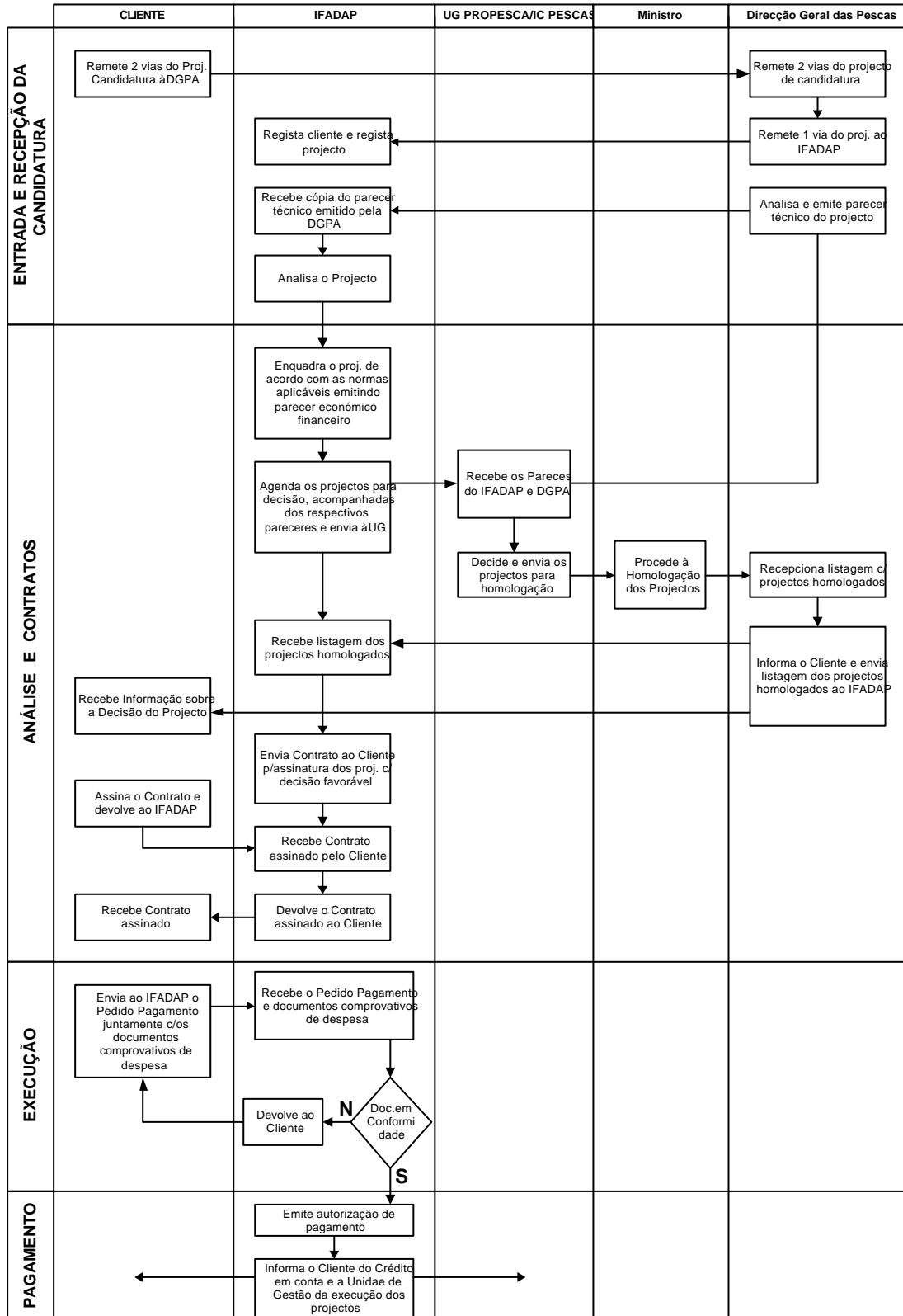
Tribunal de Contas

Legislação Nacional e Comunitária	Sumário
Portaria nº. 437/98 de 27 de Julho, do Secretário de Estado das Pescas.	Altera a redacção dos artigos 3º., 4º., 5º., 8º., 10º., 11º. E 13º. , do Regulamento do Regime de Apoio à Protecção de Zonas Marinhas, aprovado pela Portaria nº. 579/94, de 12 de Julho; revoga o artigo 9º. do Regulamento do Regime de Apoio à Protecção das Zonas Marinhas, aprovado pela Portaria nº. 579/94, de 12 de Julho.
Portaria nº. 445/98 de 28 de Julho, do Secretário de Estado das Pescas.	Altera a redacção dos artigos 2º., 3º., 4º., 6º., 7º., 9º., 10º., 11º., 12º., 13º. e o anexo I do Regulamento do Regime de Apoio ao Ajustamento do Esforço de Pesca, aprovado pela portaria nº. 577/94, de 12 de julho; revoga o artigo 8º do Regulamento do Regime de Apoio ao Ajustamento do Esforço de Pesca, aprovado pela Portaria nº 577/94, de 12 de Julho.
Portaria nº. 446/98 de 28 de Julho, do Secretário de Estado das Pescas.	Altera a redacção dos artigos 2º., 3º., 4º., 5º., 6º., 7º., 8º., 10º., 11º., 12º., e 13º. , do Regulamento do Regime de Apoio à Transformação e Comercialização dos Produtos da Pesca e da Aquicultura, aprovado pela Portaria nº. 575/94, de 12 de Julho; revoga o artigo 9º. do Regulamento do Regime de Apoio à Transformação e Comercialização dos Produtos da Pesca e da Aquicultura.
Despacho 22571/98 de 09/12/98.	Delegação de competências do Secretário de Estado das Pescas no Director-Geral das Pescas e Aquicultura.
Decisão da Comissão C (99) 676, de 11/03/99.	Modifica a Decisão C (94) 3938/7 de 27/12/97 relativa à concessão de uma contribuição comunitária para um programa operacional no âmbito da IC PESCA em Portugal.
Portaria nº 583-I/99 de 30 de Julho, dos Ministros das Finanças, do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas e do Trabalho e Solidariedade	Alarga o âmbito de aplicação original da Portaria nº 1487/95, de 29 de Dezembro.
Decisão da Comissão C (1999) 3732, de 15.11.99.	Modifica a Decisão C (94) 3938/7, de 27.12.94.



ANEXO VI

CIRCUITO DE CANDIDATURAS / PAGAMENTOS DO PROPESCA E IC-PESCA



Fonte: IFADAP