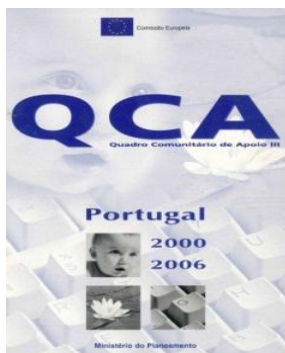


# Tribunal de Contas

Processo n.º 24/2011–Audit

**ESTRATÉGIA  
DE LISBOA  
PORTUGAL  
DE NOVO**



A união europeia  
transforma-nos



## **RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 30/2012-2.ª S.**

**Balanço das medidas adotadas no âmbito da  
Estratégia de Lisboa /  
Implementação da Europa 2020**

**setembro de 2012**





Tribunal de Contas

---

Q.

**PROCESSO N.º 24/2011-AUDIT**

**RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 30/2012 – 2ª SECÇÃO**

**BALANÇO DAS MEDIDAS ADOTADAS NO ÂMBITO DA  
ESTRATÉGIA DE LISBOA / IMPLEMENTAÇÃO DA EUROPA 2020**

**SETEMBRO DE 2012**





Q.

# Tribunal de Contas

## ÍNDICE GERAL

ÍNDICE DE QUADROS .....	5
ÍNDICE DE GRÁFICOS .....	5
LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS .....	7
FICHA TÉCNICA.....	8
<b>1 – PARTE INTRODUTÓRIA .....</b>	<b>9</b>
1.1 – FUNDAMENTOS E ÂMBITO DA AÇÃO .....	9
1.2 – SÍNTESE METODOLÓGICA.....	9
1.3 – CONDICIONANTES.....	10
1.4 – ENTIDADES ENVOLVIDAS.....	10
1.5 – CONTRADITÓRIO.....	11
1.6 – ENQUADRAMENTO.....	11
<b>2 – EVOLUÇÃO DA ESTRATÉGIA DE LISBOA/EUROPA 2020 .....</b>	<b>14</b>
2.1 – PERÍODO 2000-2005.....	14
2.2 – PERÍODO 2005-2008.....	17
2.3 – PERÍODO 2008-2010.....	20
2.4 – PERÍODO PÓS 2010/ EUROPA 2020.....	23
<b>3 – IMPLEMENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA DE LISBOA EM PORTUGAL.....</b>	<b>25</b>
3.1 – PERÍODO 2000-2005.....	26
3.1.1 – <i>Prioridades e políticas de implementação</i> .....	26
3.1.2 – <i>Estruturas de acompanhamento e monitorização</i> .....	26
3.1.3 – <i>Avaliações nacionais e comunitárias</i> .....	27
3.2 – PERÍODO 2005-2008 – O PNACE.....	28
3.2.1 – <i>Prioridades e políticas de implementação</i> .....	28
3.2.2 – <i>Avaliações nacionais e comunitárias</i> .....	30
3.3 – PERÍODO 2008-2010 – PNR – O NOVO CICLO .....	32
3.3.1 – <i>Prioridades e políticas de implementação</i> .....	32
3.3.2 – <i>Avaliações nacionais e comunitárias</i> .....	33
3.4 – PERÍODO PÓS 2010/ EUROPA 2020 – PORTUGAL 2020 .....	35
3.5 – ESTRUTURAS DE ACOMPANHAMENTO E MONITORIZAÇÃO DA ESTRATÉGIA DE LISBOA NO PERÍODO PÓS 2005 .....	37
<b>4 – EXECUÇÃO DAS MEDIDAS ADOTADAS EM PORTUGAL, FINANCIADAS NO ÂMBITO DO QCA III, DO FUNDO DE COESÃO II, DO QREN, DO PRODER E DO PROMAR.....</b>	<b>40</b>
4.1 – QCA III.....	41
4.2 – FUNDO DE COESÃO II .....	44
4.3 – QREN .....	45
4.4 – PRODER .....	48
4.5 – PROMAR .....	49
<b>5 – BALANÇO DA IMPLEMENTAÇÃO E DOS RESULTADOS DA ESTRATÉGIA DE LISBOA EM PORTUGAL.....</b>	<b>50</b>
<b>6 – CONCLUSÕES.....</b>	<b>59</b>
6.1 – ENQUADRAMENTO.....	59
6.2 – PERÍODO 2000-2005.....	60
6.3 – PERÍODO 2005-2008.....	60
6.4 – PERÍODO 2008-2010.....	61
6.5 – PERÍODO PÓS 2010.....	62
6.6 – ESTRUTURAS DE COORDENAÇÃO ADOTADAS.....	63



6.7 – BALANÇO DA ESTRATÉGIA DE LISBOA EM PORTUGAL .....	64
6.7.1 – <i>Implementação</i> .....	64
6.7.2 – <i>Execução das medidas adotadas em Portugal, financiadas pelo QCA III, Fundo de Coesão II, QREN, PRODER e PROMAR</i> .....	64
6.7.3 – <i>Resultados face aos indicadores estruturais</i> .....	66
<b>7 – RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>68</b>
<b>8 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO .....</b>	<b>68</b>
<b>9 – EMOLUMENTOS .....</b>	<b>69</b>
<b>10 – DETERMINAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>69</b>
<b>ANEXO I – INDICADORES DE EXECUÇÃO FÍSICA .....</b>	<b>71</b>
<b>ANEXO II – NOTA DE EMOLUMENTOS.....</b>	<b>79</b>
<b>ANEXO III – RESPOSTA DAS ENTIDADES .....</b>	<b>81</b>



Q.

## Tribunal de Contas

### ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Prioridades e orientações integradas 2005/2008.....	18
Quadro 2 – Orientações Integradas – “Europa 2020”.....	25
Quadro 3 – PNR 2008-2010.....	33
Quadro 4 – Despesas do Gabinete da Estratégia de Lisboa e do Plano Tecnológico.....	38
Quadro 5 – Despesa pública realizada com financiamento do QCA III, do QREN, do PRODER e do PROMAR por tema prioritário da Estratégia de Lisboa no período 2000-2010.....	41
Quadro 6 – Execução acumulada / <i>earmarking</i> dos fundos do QCA III em 30 de junho de 2009.....	42
Quadro 7 – Execução por temas prioritários - <i>earmarking</i> dos fundos do QCA III em 30 de junho de 2009.....	42
Quadro 8 – Execução por temas prioritários - <i>earmarking</i> - QREN em 31 de dezembro de 2010.....	46
Quadro 9 – PNACE / PNR 2008-2010 – Metas e resultados alcançados.....	51
Quadro 10 – Indicadores gerais.....	52
Quadro 11 – Despesa pública em educação em % do PIB.....	54
Quadro A. 1 – Indicadores de execução física - FEDER - <i>earmarking</i> do QCA III.....	71
Quadro A. 2 – Indicadores de execução física - FSE - <i>earmarking</i> do QCA III.....	73
Quadro A. 3 – Execução física dos investimentos apoiados pelo FEOGA – Orientação <i>earmarking</i> do QCA III.....	74
Quadro A. 4 – Execução física dos investimentos apoiados pelo Fundo de Coesão II – <i>earmarking</i> .....	74
Quadro A. 5 – Indicadores de execução física QREN - <i>earmarking</i> 2007-2010.....	76

### ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Despesa pública por temas e categorias de despesa - QCA III.....	43
Gráfico 2 – Execução do Fundo de Coesão II por temas e categorias de despesa.....	45
Gráfico 3 – Execução do QREN no período 2007-2010 por temas e categorias de despesa.....	47
Gráfico 4 – Execução do PRODER no período 2007-2010 por temas prioritários da Estratégia de Lisboa.....	49
Gráfico 5 – Contributos do PROMAR para o <i>earmarking</i> .....	49
Gráfico 6 – Abandono precoce de educação e formação.....	54
Gráfico 7 – Aprendizagem ao longo da vida.....	54
Gráfico 8 – Taxa de escolaridade da população jovem.....	54
Gráfico 9 – Pessoas com baixo nível de escolaridade.....	54
Gráfico 10 – Despesa em I&D em % do PIB.....	55
Gráfico 11 – Diplomados em ciência e tecnologia.....	55
Gráfico 12 – Exportações de produtos de alta tecnologia.....	56
Gráfico 13 – Investimento das empresas em % PIB.....	56
Gráfico 14 – Taxa de emprego.....	56
Gráfico 15 – Taxa de emprego das mulheres.....	56
Gráfico 16 – Taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos.....	57
Gráfico 17 – Trabalhadores com contratos de duração limitada.....	57
Gráfico 18 – Taxa de risco de pobreza após transferências sociais.....	57
Gráfico 19 – Taxa de risco de pobreza antes de transferências sociais.....	57







# Tribunal de Contas

---

## LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS

Siglas	Denominação
CE	Comissão Europeia
COM	Documentos da Comissão Europeia destinados para as outras instituições (propostas legislativas, comunicações, relatórios)
ESAME	Estrutura de Acompanhamento dos Memorandos
ENDS	Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável
EUA	Estados Unidos da América
FC	Fundo de Coesão
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FSE	Fundo Social Europeu
I&D	Investigação e Desenvolvimento
IFDR	Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional
IGFSE	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu
INE	Instituto Nacional de Estatística
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions
MAC	Método aberto de coordenação
PEC	Programa de Estabilidade e Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Pequenas e médias empresas
PNACE	Programa Nacional de Ação para o Crescimento e o Emprego
PNR	Programa Nacional de Reformas
PPC	Paridade do Poder de Compra
PRODER	Programa de Desenvolvimento Rural
PROINOV	Programa Integrado de Apoio à Inovação
PROMAR	Programa Operacional das Pescas
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RTE	Rede transeuropeia
TC	Tribunal de Contas
TI	Tecnologias de informação
TIC	Tecnologias de informação e comunicação
UCPT	Unidade de Coordenação do Plano Tecnológico
UE	União Europeia
UEM	União económica e monetária
UMIC	Unidade de Missão Inovação e Conhecimento



## FICHA TÉCNICA

<b>Auditoria “Balço das medidas adotadas em Portugal no âmbito da Estratégia de Lisboa/Implementação da Europa 2020”</b>	
<b>FICHA TÉCNICA</b>	
<b>AUDITOR COORDENADOR</b>	António de Sousa e Menezes
<b>AUDITORES</b>	Ana Cristina Cabo Teresa Fragoso Garrido Ana Furtado <sup>(a)</sup>
<b>APOIO ADMINISTRATIVO E INFORMÁTICO</b>	Kátia Nobre

(a) Colaboração na fase de trabalho de campo.



## 1 – PARTE INTRODUTÓRIA

### 1.1 – Fundamentos e âmbito da ação

A presente auditoria orientada ao “*Balanço das medidas adotadas em Portugal no âmbito da Estratégia de Lisboa/Implementação da Europa 2020*” dá cumprimento ao Programa de Fiscalização para 2012 da 2.<sup>a</sup> Secção, Área I.

Abrange o período compreendido entre o ano de 2000 e o final do primeiro semestre de 2012, com particular enfoque nos resultados obtidos a 31 de dezembro de 2010.

Os resultados da auditoria poderão vir a ser utilizados no balanço global da implementação da Estratégia de Lisboa no espaço da União Europeia, a elaborar pelo Tribunal de Contas de Portugal enquanto presidente da network “*Auditorias a temas relacionados com a Estratégia de Lisboa/Europa 2020*”, a apresentar na reunião do Comité de Contacto das Instituições Superiores de Controlo da União Europeia que terá lugar em Lisboa em 18 e 19 de outubro de 2012.

### 1.2 – Síntese Metodológica

A metodologia adotada consistiu na análise, tratamento de dados e avaliação da informação produzida ao nível comunitário e nacional no âmbito da Estratégia de Lisboa/Europa 2020 e compreendeu, designadamente, os seguintes procedimentos de auditoria:

- ◆ Recolha e análise da informação:
  - ◇ Comunitária – regulamentos, diretivas, comunicações, recomendações, avaliações e outros documentos produzidos pelo Conselho de União Europeia e pela Comissão Europeia;
  - ◇ Nacional – legislação e documentos, designadamente os Programas Nacionais de Reforma e os respetivos relatórios de execução, outros relatórios realizados sobre a Estratégia pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, pelo Departamento de Prospetiva e Planeamento, pelo Instituto Nacional de Estatística e por outros organismos nacionais.
- ◆ Entrevistas com as entidades responsáveis pela Estratégia de Lisboa/Europa 2020;
- ◆ Entrevistas com as entidades responsáveis pela gestão, controlo e monitorização estratégica, operacional e financeira do QREN, PRODER, PROMAR, QCA III e FC;
- ◆ Tratamento e análise dos dados fornecidos pelas entidades referidas no item anterior;
- ◆ Identificação e seleção de indicadores para análise dos resultados alcançados com as medidas adotadas no âmbito da Estratégia de Lisboa.

O balanço dos custos associados à implementação das medidas adotadas na Estratégia de Lisboa fundamentou-se exclusivamente nos dados disponibilizados pelas entidades responsáveis pela gestão e controlo dos principais instrumentos financeiros comunitários que financiaram as despesas relacionadas com os objetivos da Estratégia, única fonte onde foi possível recolher de forma sistematizada a informação sobre os investimentos concretizados no período de 2000 a 2010.



A auditoria foi desenvolvida segundo métodos e técnicas geralmente aceites e constantes do Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas e as práticas geralmente aceites, designadamente pela INTOSAI.

### **1.3 – Condicionantes**

Na presente auditoria verificaram-se condicionantes que afetaram o normal desenvolvimento dos trabalhos decorrentes do facto das estruturas de acompanhamento da Estratégia de Lisboa não terem garantido a salvaguarda da informação devidamente organizada e acessível. Este aspeto dificultou a obtenção da vasta e complexa documentação produzida ao nível comunitário e nacional durante os 10 anos em análise, em especial a relativa aos primeiros anos.

Esta situação agravou-se devido à mudança de governo, tendo decorrido um período de tempo significativo em que não foi definida a entidade responsável pela Estratégia de Lisboa/ Europa 2020, pese embora a colaboração prestada por parte dos interlocutores que, apesar de já não estarem incumbidos desta missão, revelaram disponibilidade em responder às solicitações efetuadas pelo Tribunal.

Regista-se a cooperação dos responsáveis do Observatório do QREN, do Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (IFDR), do Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (IGFSE) e das Autoridades de Gestão do PRODER e do PROMAR<sup>1</sup>, sem a qual não teria sido possível apresentar o contributo dos fundos comunitários na prossecução dos objetivos da Estratégia de Lisboa.

### **1.4 – Entidades envolvidas**

No desenvolvimento dos trabalhos foram solicitados elementos informativos às seguintes entidades:

- ◆ Gabinete do Secretário de Estado Adjunto do Primeiro Ministro – atualmente responsável pela Estratégia de Lisboa/Europa 2020 em Portugal (XIX Governo Constitucional);
- ◆ Gabinete do Secretário de Estado do Empreendedorismo, Competitividade e Inovação – anterior responsável pela Estratégia de Lisboa/Europa 2020 em Portugal (XIX Governo Constitucional);
- ◆ Coordenador da Estratégia de Lisboa/Europa 2020 (Secretário de Estado da Energia e da Inovação do XVIII Governo Constitucional);
- ◆ Observatório do QREN – responsável pela coordenação e monitorização estratégica do QREN;
- ◆ IFDR – na qualidade de autoridade de certificação do FEDER e do Fundo de Coesão, responsável pela coordenação e monitorização operacional e financeira destes fundos;
- ◆ IGFSE – enquanto autoridade de certificação do FSE, responsável pela coordenação e monitorização operacional e financeira do FSE;
- ◆ Autoridade de gestão do PRODER;
- ◆ Autoridade de gestão do PROMAR.

---

<sup>1</sup> PRODER – Programa de Desenvolvimento Rural; PROMAR – Programa Operacional das Pescas.



## Tribunal de Contas

---

### 1.5 – Contraditório

Nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto<sup>2</sup>, o Relato da ação foi enviado às entidades enunciadas no ponto 1.4.

Destas, não apresentaram alegações o Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros, o Secretário de Estado do Empreendedorismo, Competitividade e Inovação e o Coordenador da Estratégia de Lisboa no período 2005/2011, José Carlos das Dores Zorrinho.

O Primeiro-Ministro, o Ministro de Estado e das Finanças, assim como o Presidente do IFDR e a Gestora do PROMAR informaram que não tinham comentários a tecer.

O Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro alegou que *“Relativamente ao conteúdo do Relato (...) nada tem a referir sobre o seu teor”* registando *“(...) com apreço esta iniciativa do Tribunal de Contas, que vai no sentido de contribuir para que um projeto tão importante quanto aquele a que se refere a Estratégia de Crescimento de Longo Prazo da União Europeia (Estratégia Europa 2020) seja aplicado em Portugal de forma transparente”* salientando que a estrutura ESAME, na sua dependência, *“(...) procurará sempre ter em atenção a articulação e a consistência das medidas apresentadas no Programa Nacional de Reformas (PNR), o Programa do Governo e o Memorando de Entendimento (MoU)”*. Para além disso, reconheceu a *“(...) necessidade de desenvolver métricas de monitorização das variáveis sujeitas a metas e de alocação de recursos aos programas destinados a atingir os objetivos propostos”*, cuja matriz de monitorização se encontra a ser desenvolvida por um grupo de trabalho com representantes de vários ministérios, que procederá ao acompanhamento permanente das variáveis sujeitas a metas.

As alegações, depois de analisadas, foram, na parte correspondente, incorporadas no texto deste Relatório sempre que o Tribunal as considerou oportunas e relevantes e apresentadas integralmente no Anexo III, nos termos dos artigos 13.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97 e 60.º, n.º 3, do Regulamento da 2.ª Secção, aprovado pela Resolução n.º 3/98-2.ª Secção, de 19 de junho, com as alterações introduzidas pela Resolução n.º 2/02-2.ª Secção, de 17 de janeiro, e pela Resolução n.º 3/02-2.ª Secção, de 23 de maio.

### 1.6 – Enquadramento

A Estratégia de Lisboa, também conhecida por Agenda ou Processo de Lisboa, era um plano de desenvolvimento estratégico da União Europeia (UE) com um horizonte temporal para a sua concretização (2000-2010), que constituiu uma referência fundamental para as políticas comunitárias e individuais de cada Estado-Membro, envolvendo medidas concretas nas áreas da sociedade da informação, da investigação e desenvolvimento, da inovação, das empresas e das reformas económicas visando gerar uma dinâmica de crescimento que permitisse atingir as condições de pleno emprego.

Foi lançada em 28 de fevereiro de 2000, com apresentação pela Comissão Europeia (CE) do documento *“Uma Agenda de Renovação Económica e Social para a Europa”*, que constituiu o seu contributo para a reunião do Conselho Europeu de Lisboa, realizado em 23 e 24 de março de 2000.

---

<sup>2</sup> Alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55-B/2004, de 31 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro e 2/2012, de 6 de janeiro.



Nesta proposta a CE traçou o cenário de base, identificando os progressos da UE na última década (políticas monetárias e orçamentais sólidas, convergência económica e estabilidade macroeconómica, lançamento da moeda única) e as perspetivas macroeconómicas favoráveis que então se verificavam (crescimento, criação líquida de emprego, controlo da inflação e dos défices públicos, sucesso do euro) que, apesar de promissoras, ainda revelavam pontos fracos – taxas de crescimento da UE persistentemente inferiores à dos Estados Unidos da América (EUA), elevado desemprego e exclusão social, concluindo que a economia europeia era menos dinâmica do que a de alguns dos principais países concorrentes. No contexto das fragilidades da UE face a uma nova economia globalizada e direcionada para o conhecimento, propôs reorientar as políticas no respeito pelos seus próprios valores e modelo de sociedade.

A questão de partida que presidiu ao lançamento da Estratégia de Lisboa foi: *“(...) será possível atualizar a estratégia europeia de desenvolvimento para responder, à luz dos valores europeus, aos novos desafios decorrentes da globalização, da mudança tecnológica e do envelhecimento das populações? Um novo paradigma está a emergir em que o conhecimento e a inovação são a principal fonte de riqueza mas também de diferença das nações, das empresas e das pessoas. A Europa está a perder terreno em relação aos EUA, mas tal não significa que os tenhamos de imitar. (...) ao contrário do que algumas vulgarizações levariam a crer, o objetivo estratégico definido em Lisboa não visa criar a economia mais competitiva, mas sim atingir uma combinação específica de elevada competitividade com as outras características. Seria esta a especificidade da via europeia”*<sup>3</sup>.

Esta estratégia foi aprovada pelos chefes de Estado e de Governo da UE no Conselho Europeu de Lisboa, tendo como grande desafio a transformação da Europa:

*“No espaço económico mais dinâmico e competitivo do mundo baseado no conhecimento e capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos, e com maior coesão social. A consecução deste objetivo pressupõe uma estratégia global que vise:*

*- preparar a transição para uma economia e uma sociedade baseadas no conhecimento, através da aplicação de melhores políticas no domínio da sociedade de informação e da I&D, bem como da aceleração do processo de reforma estrutural para fomentar a competitividade e a inovação e da conclusão do mercado interno;*

*- modernizar o modelo social europeu, investindo nas pessoas e combatendo a exclusão social;*

*- sustentar as suas perspetivas económicas e as favoráveis previsões de crescimento, aplicando uma adequada combinação de políticas macroeconómicas”*<sup>4</sup>.

Para que se implementasse a estratégia global foram definidas orientações políticas nas diversas vertentes e, na sequência das decisões tomadas neste Conselho Europeu, a CE ficou de apresentar um relatório anual sobre a implementação da Estratégia com base num conjunto de indicadores estruturais desenvolvidos pelo Eurostat e acordados entre os diferentes Estados-Membros.

A Estratégia de Lisboa foi objeto de uma reformulação em 2005, tendo sido reforçados os mecanismos necessários à sua implementação e monitorização, com a obrigatoriedade por parte dos Estados-Membros de apresentar Programas Nacionais de Reformas (PNR) e respetivos relatórios de execução. Os PNR são programas para a implementação nacional da Estratégia de Lisboa, devendo definir as medidas a tomar nas políticas públicas nos vários domínios, nomeadamente no emprego, na investigação, na inovação, na energia, na inclusão social, no sistema educativo, no ambiente relativo aos negócios, bem como na sustentabilidade e qualidade das finanças públicas.

---

<sup>3</sup> Cfr. “A Estratégia de Lisboa e as suas implicações para a reforma institucional da União Europeia” – Maria João Rodrigues, Professora catedrática no ISCTE, Conselheira da Comissão Europeia para as políticas económicas e sociais.

<sup>4</sup> Conclusões do Conselho Europeu de março de 2000.



Q.

## Tribunal de Contas

---

Em 2008, o Conselho Europeu aprovou as orientações para os três anos seguintes, reforçando a tónica na implementação da Estratégia de Lisboa destacando a articulação com os fundos estruturais e o Fundo de Coesão, como instrumentos financiadores de suporte ao seu desenvolvimento.

Terminado o período 2000/2010, em 17 de junho de 2010 o Conselho Europeu definiu uma nova estratégia económica para a UE orientada para o emprego e para o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo – a “Europa 2020” – que deve ajudar “(...) a Europa a recuperar da crise e a dela sair reforçada, tanto internamente como a nível internacional, contribuindo para impulsionar a competitividade, a produtividade, o potencial de crescimento, a coesão social e a convergência económica. A nova estratégia dá resposta ao desafio que representa a reorientação das políticas centradas na gestão da crise, voltando-as para a introdução de reformas de médio e longo prazo que fomentem o crescimento e o emprego e garantam a sustentabilidade das finanças públicas, nomeadamente através da reforma dos regimes de pensões”.

Portugal apresentou o seu primeiro PNR relativo ao período 2005-2008 em outubro de 2005 – o PNACE – “Plano Nacional de Ação para o Crescimento e o Emprego”, seguindo-se em outubro de 2008 o segundo, o PNR 2008-2010 – “Novo Ciclo”. Para o novo período, até 2020, Portugal aprovou em 20 de março de 2011 o “Portugal 2020”.

Ao longo de dez anos os procedimentos de reporte da informação pelos Estados-Membros sobre este tema foram evoluindo. Presentemente, com a implementação do semestre europeu<sup>5</sup>, as atualizações do PNR e do PEC são submetidas à CE em abril de cada ano. Com base na avaliação da Comissão, que decorre em junho/julho, o Conselho emite recomendações específicas para cada país antes de concluírem o processo de aprovação dos respetivos projetos de orçamento para o ano seguinte; no caso de não serem acolhidas as recomendações, podem ser dirigidas aos países advertências que, na situação de défices e desequilíbrios excessivos, poderão ser acompanhadas por sanções.

---

<sup>5</sup> Ciclo anual de coordenação das políticas económicas.



## 2 – EVOLUÇÃO DA ESTRATÉGIA DE LISBOA/EUROPA 2020

A Estratégia de Lisboa 2000-2010 tem subjacentes os seguintes períodos: 2000-2005; 2005-2008; 2008-2010, tendo-lhe sucedido a Estratégia Europa 2020 para o período pós-2010. A sua evolução assenta em prioridades e formas de implementação distintas, conforme se dá conta nos pontos seguintes.

### 2.1 – Período 2000-2005

No Conselho Europeu de Lisboa, sob a presidência de Portugal, foi acordado que a UE deveria tornar-se, no espaço de uma década, na economia baseada no conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo, capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos e com maior coesão social, considerando-se que o objetivo geral era aumentar a taxa de emprego global da UE para 70%.

Em junho de 2001, em Gotemburgo, foi adicionada a vertente ambiental, dando-se uma tripla dimensão à Estratégia da União:

- ◆ A económica – dando-se prioridade à necessidade permanente de adaptação à evolução da sociedade de informação, à investigação e ao desenvolvimento;
- ◆ A social – de forma a modernizar o modelo social europeu através do investimento em recursos humanos e do combate à exclusão social;
- ◆ A ambiental – que estabeleceu uma nova abordagem para o desenvolvimento e utilização de tecnologias compatíveis com o ambiente, reconhecendo a necessidade de intervenção em quatro áreas prioritárias: alterações climáticas, transportes sustentáveis, riscos para a saúde pública e recursos naturais.

Para a implementação da Estratégia foi decidido adotar um método aberto de coordenação (MAC)<sup>6</sup> no âmbito do qual os Estados-Membros deveriam ser avaliados uns pelos outros, competindo à Comissão uma função de vigilância, patenteando por isso um quadro de cooperação entre os Estados a favor da convergência das políticas nacionais com os objetivos comuns, intervindo em domínios da competência dos Estados-Membros baseando-se nos seguintes elementos:

- ◆ Identificação e definição comum de objetivos (adotados pelo Conselho);
- ◆ Definição de instrumentos de aferição comuns (estatísticas, indicadores, linhas diretrizes);
- ◆ *Benchmarking*, ou seja, a comparação dos desempenhos dos Estados-Membros e a troca de boas práticas (sob o controlo da Comissão).

Consoante os domínios, com o MAC adotavam-se medidas mais ou menos vinculativas para os Estados-Membros, sem revestir a forma de diretivas, regulamentos ou decisões.

---

<sup>6</sup> Este método havia sido criado no âmbito da política do emprego e do Processo do Luxemburgo.





## Tribunal de Contas

Para além deste método, o Conselho decidiu realizar anualmente, na primavera, uma sessão dedicada às questões económicas e sociais<sup>7</sup> e determinar à CE a elaboração de um relatório síntese anual sobre os progressos efetuados, com base em indicadores estruturais a definir, referentes ao emprego, à inovação, à reforma económica e à coesão social.

Para a preparação do Conselho Europeu da Primavera em Estocolmo, a CE apresentou em fevereiro de 2001 a comunicação “*Realizar o potencial da União Europeia: consolidar e alargar a Estratégia de Lisboa*”, onde se registaram os progressos efetuados em 2000, designadamente ao nível do emprego, do crescimento, dos níveis de inflação e da estabilidade das finanças públicas, e se fixaram as metas para o aprofundamento da implementação dos objetivos da Estratégia, indicando 10 áreas prioritárias:

<b>Mais e melhores empregos</b>	Definir objetivos intermédios para as taxas de emprego na UE para janeiro de 2005: 67% (taxa de emprego global), 57% (taxa de emprego das mulheres), alcançar um aumento significativo do número de pessoas idosas (55-64) que permanecem no mercado de trabalho (50% até 2010), através dos Planos Nacionais de Emprego;
<b>Novos mercados de trabalho europeus</b>	Estudar e desenvolver o mercado de trabalho europeu; fomentar a mobilidade de estudantes e professores (Plano de Ação para a Mobilidade); modernizar os regimes de segurança social dos trabalhadores migrantes;
<b>Reformas económicas nos mercados de bens e serviços</b>	Liberalização total dos mercados do gás e da eletricidade; desenvolvimento do sistema de navegação por satélite Galileo; abertura dos mercados postais na UE; regras de adjudicação dos contratos públicos;
<b>Mercados financeiros integrados</b>	Plano de ação para os serviços financeiros para suprimir os obstáculos decorrentes da diversidade das legislações nacionais, que dificultam e encarecem a mobilização de capitais, baixam a remuneração dos fundos de pensões sem aumentar a segurança e reduzem a confiança dos investidores;
<b>Enquadramento regulamentar adequado</b>	Tornar a Europa num centro de negócios mais barato e simples, através da revisão, simplificação e modernização da regulamentação;
<b>eEuropa 2002</b>	Plano de ação com diversas vertentes, designadamente, garantir condições uniformes na UE em matéria de comunicações; acordar sobre regras na área da comercialização à distância de serviços financeiros e de direitos de autor na sociedade da informação; promover a literacia digital, incluindo escolas; promover o comércio eletrónico nas empresas e a utilização das novas tecnologias na administração pública, incluindo a adjudicação eletrónica dos contratos públicos;
<b>Competências em TI</b>	Apostar na formação em tecnologias de informação face à estimativa do aumento da procura de pessoas com experiência nessa área;
<b>Investigação, inovação e espírito empreendedor</b>	Adoção do 6º Programa-Quadro de Investigação para combater a tendência para a diminuição das despesas das empresas e dos organismos públicos em I&D, em comparação com os EUA e promover a estratégia de mobilidade no contexto do Espaço Europeu da Investigação;
<b>Tecnologias de ponta</b>	Promover as tecnologias designadamente na área da biotecnologia, implementar a diretiva relativa à proteção jurídica das invenções biotecnológicas, criar a patente comunitária e remodelar o enquadramento dos auxílios estatais à investigação e ao desenvolvimento, nomeadamente no que toca ao capital de risco;
<b>Proteção social adequada ao envelhecimento da população</b>	Adotar a proposta de programa de ação para a inclusão social, intensificar os esforços para combater a exclusão social, em linha com a agenda social europeia e definir indicadores de exclusão social.

A Comissão apresentou também os indicadores estruturais, baseados na informação fornecida pelo Sistema Estatístico Europeu, que permitiriam identificar os pontos fortes e fracos das políticas seguidas por cada Estado-Membro, abrangendo os 4 domínios de intervenção<sup>8</sup> para avaliar os progressos e a eficácia da execução da Estratégia ao nível nacional, incluindo alguns indicadores económicos gerais para apresentar o contexto em que têm lugar as reformas estruturais.

Em março de 2001<sup>9</sup> foram acolhidas as linhas propostas pela CE e, ainda no mesmo ano, o Conselho Europeu de Gotemburgo acordou numa estratégia para o desenvolvimento sustentável que veio acrescentar à Estratégia de Lisboa a terceira dimensão, de carácter ambiental.

Em 2002, a CE apresentou o relatório “*A Estratégia de Lisboa – Acontecer a mudança*”, onde analisou a evolução da implementação da Estratégia e acentuou a necessidade de prosseguir os objetivos no contexto das alterações económicas verificadas, designadamente o abrandamento económico nos EUA

<sup>7</sup> Os Conselhos Europeus extraordinários passaram a ser designados por Cimeiras da Primavera, cabendo-lhes assegurar a coerência global, definir os mandatos pertinentes e assegurar o respetivo acompanhamento.

<sup>8</sup> Emprego, inovação, reforma económica e coesão social.

<sup>9</sup> No Conselho Europeu de Estocolmo.



em consequência dos ataques terroristas, diminuindo a confiança das empresas e dos consumidores, obrigando à revisão em baixa das previsões de crescimento económico na UE e provocando um abrandamento na diminuição do desemprego. A CE reforçou a necessidade de fortalecer o compromisso com a estabilidade macroeconómica e com a consolidação das finanças a médio prazo para atingir uma taxa de crescimento sustentado na UE de 3%.

Das decisões do Conselho Europeu de Barcelona (2002) destaca-se a racionalização e sincronização dos ciclos anuais de coordenação da política económica e de emprego, assentes numa estratégia a médio prazo: as Orientações Gerais de Política Económica, as Orientações para o Emprego<sup>10</sup> e as recomendações de emprego dirigidas aos Estados-Membros, que passaram a ser revistas de três em três anos; a apresentação em janeiro de cada ano do relatório da primavera e demais relatórios de execução, o que implicou que os diferentes relatórios nacionais<sup>11</sup> passassem a ser apresentados no início do Outono sob a forma de relatório único.

Foi ainda definido, entre outros, que: o nível global de despesa em I&D na UE deveria ser aumentado a fim de se aproximar dos 3% do PIB em 2010, sendo que 2/3 deveriam provir do setor privado; as estruturas de acolhimento de crianças deveriam aumentar de forma a alcançar, em 2010, 90% das crianças entre os 3 anos e a idade da escolaridade obrigatória e 55% das crianças com menos de 3 anos<sup>12</sup>; a proporção de PC ligados à internet por aluno fosse de 1 por cada 15 alunos.

O relatório da CE de 2003 – *“Optar pelo crescimento: conhecimento, inovação e empregos numa sociedade coesa”* – identificou como prioridade da UE para os 12 meses seguintes o estímulo ao investimento em conhecimento e inovação paralelamente com as mudanças estruturais mais rápidas para dinamizar a produtividade e o emprego, através da intensificação do investimento público e privado em investigação, educação e formação (nomeadamente na aprendizagem ao longo da vida), das reformas nos mercados de produtos, serviços e capitais e do mercado de trabalho e da modernização do modelo social europeu. A CE analisou os progressos alcançados por cada Estado-Membro com base nos indicadores estruturais, de que se constatou a disparidade das situações entre os mesmos.

Para o Conselho Europeu de 2004, a CE deu conta dos progressos realizados pela UE e pelos Estados-Membros desde 2000, com base nos relatórios de execução das Orientações Gerais para as Políticas Económicas e nas Orientações para as Políticas de Emprego, bem como nos indicadores estruturais, convidando o Conselho Europeu a preparar o reexame intercalar da Estratégia de Lisboa em 2005. Face ao défice de concretização das reformas, deveria ser definido um método para apoiar a realização da Estratégia e que a mesma fosse colocada no centro das intervenções no contexto das Perspetivas Financeiras pós-2006 (QREN).

Foi constituído um grupo de alto nível, formado por peritos e presidido por Wim Kok<sup>13</sup>, para proceder a uma avaliação independente dos resultados a meio do período da concretização da Estratégia de Lisboa de que resultou um relatório, apresentado em novembro de 2004, que confirmou o pessimismo relativamente à implementação da Estratégia, apesar dos progressos registados nalgumas áreas, identificando razões externas e internas que influenciaram a falta de dinamismo na implementação das reformas e a dificuldade dos Estados-Membros em assumirem os compromissos, como seja o difícil contexto macroeconómico europeu, a instabilidade política internacional, a deterioração da situação

---

<sup>10</sup> Cfr. Artigos 121º e 148º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

<sup>11</sup> Processo de Cardiff, planos nacionais de emprego e planos de ação para a inclusão social.

<sup>12</sup> De forma a eliminar os desincentivos à participação das mulheres no mercado de trabalho.

<sup>13</sup> Antigo Primeiro-Ministro da Holanda.



## Tribunal de Contas

---

orçamental nos Estados-Membros ou o alargamento aos novos países. Para reforçar a implementação da Estratégia, apontou, entre outros, os seguintes caminhos<sup>14</sup>:

- ◆ Apresentação de programas de ação nacional a debater nos parlamentos nacionais e com os parceiros sociais, a submeter à CE para análise e recomendações aos Estados-Membros;
- ◆ Criação de um Comité Permanente sobre a Estratégia de Lisboa junto do Parlamento Europeu;
- ◆ Remodelação do Orçamento da UE de forma a refletir as prioridades de Lisboa, introduzindo incentivos orçamentais para estimular os Estados-Membros a realizar os seus objetivos;
- ◆ Avaliação anual pela Comissão dos progressos de cada Estado a apresentar ao Conselho Europeu da Primavera.

Em particular, o relatório insistiu em ações urgentes em cinco áreas:

- ◆ Sociedade do conhecimento – promover a atração dos investigadores e cientistas para a Europa; prioridade à I&D; promover as TIC;
- ◆ Mercado interno – completar o mercado interno de bens e capital; rápida criação de um mercado único dos serviços;
- ◆ Clima empresarial – redução dos encargos administrativos; melhorar a qualidade da legislação, facilitar o arranque de novas empresas e criar melhor ambiente de apoio às empresas;
- ◆ Mercado de trabalho – implementação das orientações para o emprego; desenvolver estratégias para melhorar a aprendizagem ao longo da vida e envelhecimento ativo e apoio dos parceiros para o crescimento e o emprego;
- ◆ Desenvolvimento sustentável – divulgação das eco-inovações e liderança nas eco-indústrias; melhoria da produtividade relacionada com a eco-eficiência.

### 2.2 – Período 2005-2008

A revisão do processo de Lisboa foi apresentada durante o Conselho Europeu de março de 2005 com base na proposta da CE intitulada “*Um novo começo para a Estratégia de Lisboa*”<sup>15</sup>, onde se recomendou um novo modelo de governação, clarificando a repartição de responsabilidades entre a UE e os Estados-Membros, agilizando procedimentos e racionalizando as orientações gerais em matéria de políticas económicas e de emprego. Em contrapartida, os Estados-Membros deveriam adotar os programas de ação nacionais e designar um “*Senhor ou Senhora Lisboa*” a nível do governo. O acompanhamento seria efetuado através de um único relatório sobre os progressos da Estratégia de Lisboa nos planos europeu e nacional. A Estratégia de Lisboa passou a ter três metas principais:

- ◆ Mais foco com “rigorosa priorização”, através duma parceria para o crescimento e o emprego, suportada por um plano de ação de âmbito comunitário (o “Programa Comunitário de Lisboa”) e vários planos de ação de âmbito nacional (os “Programas Nacionais de Reformas”);

---

<sup>14</sup> Para além da manutenção do método aberto de coordenação.

<sup>15</sup> Com fundamento no citado relatório de Wim Kok.



- ◆ Mobilizar para reformas, através da apropriação pelos governos, parceiros sociais e sociedade civil das iniciativas de reforma, visando a inclusão da Estratégia no debate político nacional e da indicação dum Coordenador Nacional da Estratégia de Lisboa a nível governamental;
- ◆ Simplificação e clarificação dos processos de avaliação e monitorização que passaram a incluir um relatório anual único sobre a Estratégia de Lisboa.

Esta nova abordagem, assente num ciclo de três anos, com início em 2005, incluía as seguintes etapas:

- ◆ A CE apresentava um relatório estratégico, discutido no Conselho Europeu da Primavera, que adotava as orientações políticas para as dimensões económica, social e ambiental;
- ◆ Com base nas conclusões, o Conselho adotava as “*Orientações Integradas*”, constituídas pelas Orientações Gerais das Políticas Económicas e as Orientações para o Emprego;
- ◆ Com base nas “*Orientações Integradas*”, os Estados-Membros elaboravam os programas nacionais de reforma e nomeavam um “*coordenador nacional*” e a Comissão, enquanto contraparte aos programas nacionais, apresentava um “*programa comunitário de Lisboa*” que englobava todas as ações a empreender a nível comunitário;
- ◆ Os Estados-Membros enviavam à Comissão os relatórios anuais de execução da Estratégia dando conta das medidas tomadas ao longo dos doze meses anteriores;
- ◆ A Comissão apresentava, anualmente, um relatório sobre a implementação da Estratégia;
- ◆ Com base na análise da Comissão, o Conselho Europeu passava em revista, na primavera, os progressos realizados e pronunciava-se sobre as adaptações das “*orientações integradas*” que se afigurassem necessárias;
- ◆ No termo do terceiro ano de cada ciclo, as “*Orientações Integradas*”, os “*Programas Nacionais de Reforma*” e o “*Programa Comunitário de Lisboa*” eram renovados, tomando como ponto de partida o relatório estratégico da Comissão, baseado numa avaliação global dos progressos realizados ao longo dos três anos anteriores.

A Estratégia renovada assentou em 4 grandes prioridades e 24 orientações integradas<sup>16</sup>, destacando-se a necessidade de articulação das três dimensões: políticas macroeconómicas, microeconómicas e de emprego, conforme se enuncia.

#### Quadro 1 – Prioridades e orientações integradas 2005/2008

Prioridades	
1. <i>Investir no Conhecimento e na Inovação</i>	Maior compromisso com I&D e Inovação, promover a ligação entre a investigação e a indústria, com possibilidades de, numa fase inicial, haver disponibilidade de financiamento num ambiente empresarial.
2. <i>Um ambiente empresarial mais dinâmico, em especial nas PME</i>	Facilitar a vida das PME, fomentar o empreendedorismo, reduzir a burocracia e promover o capital de risco.
3. <i>Investir nos recursos humanos e modernizar os mercados de trabalho</i>	Reforçar o elemento "educação" do triângulo do conhecimento (investigação – inovação – educação). Proporcionar um ensino de elevada qualidade e investir mais, e mais eficazmente, no capital humano e na criatividade das pessoas ao longo das suas vidas.
4. <i>Alterações Climáticas e Energia</i>	A energia e o clima, como parte integrante da Estratégia de Lisboa, contribuirão de modo positivo para objetivos mais vastos em matéria de crescimento e emprego.

<sup>16</sup> Artigo 99.º do Tratado CE (atualmente artigo 121.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia).



# Tribunal de Contas

---

## Linhas Diretrizes Integradas

### Orientações macroeconómicas

1. Garantir a estabilidade económica tendo em vista o crescimento sustentável
2. Preservar a sustentabilidade económica e orçamental, como base para o crescimento do emprego
3. Promover uma afetação eficaz dos recursos virada para o crescimento e o emprego
4. Garantir que a evolução salarial contribua para a estabilidade macroeconómica e para o crescimento
5. Promover políticas macroeconómicas, estruturais e de emprego mais coerentes
6. Contribuir para o dinamismo e o bom funcionamento da UEM

### Orientações microeconómicas

7. Reforçar e melhorar o investimento em I&D, especialmente por parte das empresas privadas
8. Facilitar todas as formas de inovação
9. Facilitar a divulgação e a utilização eficaz das TIC e criar uma sociedade da informação plenamente inclusiva
10. Reforçar as vantagens competitivas da base industrial europeia
11. Encorajar a utilização sustentável dos recursos e reforçar as sinergias entre a proteção do ambiente e o crescimento
12. Alargar e aprofundar o mercado interno
13. Assegurar a abertura e a competitividade dos mercados dentro e fora da Europa e tirar partido da globalização
14. Tornar o ambiente das empresas mais competitivo e incentivar a iniciativa privada através de uma melhor regulamentação
15. Promover uma maior cultura empresarial e criar um ambiente favorável às PME
16. Alargar, melhorar e ligar as infraestruturas europeias e concluir os projetos transfronteiriços prioritários

### Orientações sobre o emprego

17. Implementar políticas de emprego para atingir o pleno emprego, melhorar a qualidade e a produtividade no trabalho e reforçar a coesão social e territorial
  18. Promover uma abordagem do trabalho baseada no ciclo de vida
  19. Assegurar mercados de trabalho inclusivos, melhorar a atratividade do trabalho e torná-lo mais remunerador para os que procuram emprego, incluindo pessoas desfavorecidas e inativos
  20. Melhorar a resposta às necessidades do mercado de trabalho
  21. Promover a flexibilidade em conjugação com a segurança do emprego e reduzir a segmentação do mercado de trabalho, tendo devidamente em conta o papel dos parceiros sociais
  22. Garantir a evolução dos custos do fator trabalho e mecanismos de fixação dos salários favoráveis ao emprego
  23. Alargar e aumentar o investimento em capital humano
  24. Adaptar os sistemas de educação e formação em resposta às novas exigências em matéria de competências
- 

Em julho de 2005, a Comissão apresentou o Programa Comunitário de Lisboa que comportava um conjunto de medidas no domínio regulamentar, instrumentos financeiros e propostas para a elaboração das políticas. Neste âmbito, realça-se a contribuição do Banco Europeu de Investimento e do Fundo Europeu de Investimento e o financiamento comunitário através de dois programas de despesas para o período de 2007 a 2013, o 7.º Programa-Quadro de Investigação e o Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação.

Foi também feita referência às orientações estratégicas comunitárias para o período de programação 2007-2013 (QREN), que procuraram alinhar as políticas de coesão e de desenvolvimento rural com a Agenda de Lisboa, e estabeleceram um enquadramento destinado a assegurar que as prioridades da Estratégia se refletissem nos programas operacionais a nível nacional e regional.

Cada país nomeou um Coordenador Nacional da Estratégia de Lisboa e elaborou um PNR para o horizonte 2005-2008 que, tendo em conta as Linhas Diretrizes, deveria responder à sua situação e necessidades específicas e refletir uma abordagem integrada e coerente entre as políticas macroeconómicas, microeconómicas e de emprego. Em Portugal foi também elaborado um PNR (o PNACE) e nomeado um Coordenador.

No quadro do novo modelo de governação a Comissão apresentou o relatório anual de progresso, com uma apreciação individualizada dos PNR, onde se identificaram os pontos fortes e as insuficiências, com recomendações a nível nacional e comunitário com vista à sua superação.

Tendo em vista a preparação atempada do lançamento do novo ciclo, e como resultado de uma iniciativa conjunta de Portugal e da Eslovénia, com o apoio da Comissão, o Conselho Europeu conferiu mandato à Comissão para a apresentação de um relatório intercalar, no outono de 2007, em antecipação do pacote formal de documentos a apresentar pela Comissão, em dezembro.



Encerrando-se em 2007 o primeiro ciclo trienal da governação, o segundo semestre foi sobretudo marcado pela preparação do novo ciclo 2008-2010, constituindo uma das prioridades da presidência portuguesa da UE.

Em outubro de 2007, a CE apresentou a Comunicação “*O interesse europeu: ter êxito na era da globalização*”, destinada a lançar as pistas para o debate sobre o novo ciclo, centrada na dimensão externa da Estratégia de Lisboa e na resposta aos desafios da globalização. Confirmou ainda que os objetivos fixados se mantinham adequados.

Em dezembro, a Comissão apresentou o Relatório Estratégico, tendo em vista a preparação do Conselho Europeu da Primavera de 2008, que marcou o início do novo ciclo. Este relatório contém uma avaliação da execução da Estratégia de Lisboa renovada e propostas para o ciclo de três anos seguinte, nomeadamente as Linhas Diretrizes Integradas, recomendações específicas por país e zona do euro e um novo Programa Comunitário de Lisboa. Foram mantidas as prioridades e objetivos e não foram introduzidas alterações nas Linhas Diretrizes Integradas.

De acordo com a avaliação da Comissão<sup>17</sup> os resultados alcançados no final do 1º ciclo foram notórios designadamente porque “*(...) A taxa de crescimento económico subiu de 1,8% em 2005 para, previsivelmente, 2,9% em 2007 e 2,4% em 2008. (...) foram criados cerca de 6,5 milhões de novos postos de trabalho nos últimos dois anos, prevendo-se que venham a ser criados outros 5 milhões até 2009. A taxa de desemprego deve diminuir para um nível inferior a 7%, o nível mais baixo desde meados da década de 80. A taxa de emprego, atualmente de 66%, aumentou para um nível muito mais próximo do objetivo global de Lisboa de 70%*”. Contudo, a CE registou um ritmo de concretização desigual nos diversos Estados-Membros tendo alguns atuado de modo mais determinado do que outros, onde se registaram atrasos.

O citado relatório refere ainda que “*(...) em alguns Estados-Membros, a melhoria do contexto de crescimento fez-se acompanhar de uma acumulação gradual de desequilíbrios, como o comprovam os consideráveis défices das balanças correntes, que indiciam sinais de sobreaquecimento, perda de competitividade, agravamento do endividamento das famílias e preços imobiliários em rápido aumento*”.

## **2.3 – Período 2008-2010**

Em março de 2008, o Conselho Europeu de Primavera aprovou as orientações para os três anos seguintes, 2008-2010<sup>18</sup>, tendo sido definido que as prioridades e os objetivos fixados se mantinham adequados, assim como os quatro domínios de ação prioritários: o conhecimento e a inovação; o ambiente empresarial; o emprego; a energia e as alterações climáticas. Neste contexto, foi considerado que nada seria objeto de reestruturação fundamental, já que neste período se deveria assegurar a estabilidade necessária para consolidar os resultados, atribuindo-se aos fundos estruturais e ao Fundo de Coesão uma acrescida importância enquanto instrumentos financeiros de suporte à implementação de toda a Estratégia.

A tónica deveria ser colocada na implementação, com vista à aceleração do ritmo das reformas e ao reforço da dimensão externa, assumindo-se que o desenvolvimento da Europa e a sua competitividade num mundo globalizado pressupunha um posicionamento global não apenas no domínio económico mas também no social e da sustentabilidade ambiental.

---

<sup>17</sup>Relatório estratégico sobre a Estratégia de Lisboa renovada para o crescimento e o emprego: lançamento de um novo ciclo (2008-2010) – “*Manter o ritmo da mudança*” – COM (2007) 803 final PARTE I.

<sup>18</sup>Concebidas durante as Presidências Portuguesa e Eslovena da UE e apresentadas no relatório estratégico da CE.



## Tribunal de Contas

---

Neste período impunha-se um “(...) contexto de desaceleração do crescimento mundial e caracterizado por riscos decorrentes das perturbações financeiras e do aumento dos preços do petróleo e das matérias-primas” o que, segundo a CE, pressupunha “(...) redobrar os esforços para conseguir uma participação mais alargada das partes interessadas e para intensificar a troca de experiências, ideias e melhores práticas, o que constitui já um grande triunfo da Estratégia”.

Para apoiar as políticas comunitárias, para além do novo Programa Comunitário de Lisboa, foram alocados os recursos financeiros próprios da Comunidade, que incluem os programas da política de coesão, o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), o Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida e o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização.

De realçar que, nos termos do artigo 9º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de julho de 2006 (que estabelece as disposições gerais sobre o FEDER, o FSE e o Fundo de Coesão, aplicável no período de programação 2007-2013 - QREN), a intervenção cofinanciada pelos fundos incide nas prioridades da UE, devendo assegurar-se que 60 % das despesas, no caso do Objetivo da Convergência, e 75 % das despesas, no caso do Objetivo da Competitividade Regional e do Emprego, se destinassem às prioridades da Estratégia de Lisboa. A verificação do cumprimento das metas assim fixadas baseia-se nas categorias de despesas constantes do anexo IV do mesmo Regulamento, designando-se por *earmarking* o exercício de afetação de fundos a estes objetivos pré-definidos.

O artigo 29º do Regulamento n.º 1083/2006 impõe que cada Estado-Membro deve incluir no seu relatório anual de execução do PNR uma secção sobre o contributo dos programas operacionais financiados por verbas comunitárias para a execução do PNR, devendo ser apresentado em 2009 e em 2012, um relatório sobre o cumprimento das metas fixadas.

Em outubro de 2008, os Estados-Membros apresentaram os seus PNR 2008-2010, tendo-se iniciado também a reflexão sobre o futuro da Estratégia de Lisboa no período pós-2010.

Na sequência da crise económica e financeira despoletada em finais de 2008, a CE apresentou um plano de relançamento da economia europeia<sup>19</sup>, onde propôs um conjunto de medidas anticíclicas de carácter macroeconómico assente no Pacto e na Estratégia de Lisboa, consistindo num pacote de estímulo orçamental coordenado dos Estados-Membros, de carácter temporário<sup>20</sup> articulado com as ações nos quatro domínios prioritários da Estratégia (cidadãos, empresas, infraestruturas e energia e investigação e inovação). Os objetivos estratégicos do plano de relançamento centraram-se no estímulo à procura, nas medidas para evitar a perda de postos de trabalho, nas reformas estruturais, nas exigências da competitividade e na transição para uma economia de baixo carbono.

Alertava a Comissão que “(...) o estímulo orçamental deve ter em conta as situações em que os diferentes Estados-Membros se encontram à partida uma vez que é evidente que estas situações estão longe de ser uniformes. Os Estados-Membros que tiraram partido dos períodos de conjuntura favorável para alcançar uma situação mais sustentável das suas finanças públicas e melhorar a sua competitividade dispõem atualmente de uma maior margem de manobra. Em relação aos Estados-Membros, em especial os não participantes na área do euro, que se confrontam com desequilíbrios internos e externos significativos, a política orçamental deve visar essencialmente a correção desses desequilíbrios”.

Em 2009, o Conselho Europeu da Primavera confirmou a atualidade da Estratégia de Lisboa na resposta à crise, considerando-a o quadro mais eficaz para fomentar o crescimento sustentável e o

---

<sup>19</sup>COM (2008) 800 final, de 26.11.2008.

<sup>20</sup>Aprovado pelo Conselho Europeu de 12 e 13 de dezembro de 2008.



emprego, tendo reconhecido e valorizado o seu papel no sentido em que assegurava a coerência e o enquadramento de médio prazo para as políticas e para as medidas de curto prazo de resposta à crise.

Neste Conselho realçou-se que *“A crise veio sublinhar a necessidade de prosseguir e acelerar as reformas estruturais, que irão reforçar a credibilidade e o impacto dos estímulos orçamentais. As medidas de curto prazo, tomadas pela UE e pelos Estados-Membros, serão tanto mais benéficas quanto mais se coadunarem com os objetivos a médio e longo prazo da Estratégia. O estímulo ao emprego e o abrandamento dos efeitos sociais da crise constituíram também um elemento fundamental dos planos de relançamento nacionais”*.

Em 2009 continuou a refletir-se sobre a Estratégia de Lisboa pós-2010, tendo sido apresentados, ao longo do ano, contributos da Comissão e de diversos Estados-Membros, entre os quais Portugal. Foi registada a necessidade de revisão da Estratégia, acentuada pelo contexto de crise, tendo-se referido que a consolidação dos progressos alcançados no âmbito da Estratégia de Lisboa exigia um compromisso a favor das reformas estruturais e do desenvolvimento sustentável.

Em termos gerais, a avaliação da Comissão<sup>21</sup> no final deste período foi de que a Estratégia de Lisboa *“(...) teve um efeito positivo para a UE, apesar de os seus objetivos principais (isto é, alcançar uma taxa de emprego de 70 % e afetação de 3 % do PIB a I&D) não irem ser atingidos. A taxa de emprego da UE atingiu 66 % em 2008 (62 % em 2000), antes de voltar a baixar devido à crise. No entanto, a UE não conseguiu reduzir o diferencial de crescimento da produtividade em relação aos principais países industrializados: a despesa total em I&D na UE expressa em percentagem do PIB teve um aumento meramente marginal (de 1,82 % em 2000 para 1,9 % em 2008)”*.

No entanto, a Comissão considerou que *“(...) seria demasiado simplista concluir que a estratégia falhou por não ter permitido alcançar estes objetivos (...)”* designadamente nos domínios do crescimento, do emprego e da redução da pobreza, salientando que o papel da Estratégia de Lisboa na obtenção de um consenso sobre as reformas necessárias para a UE refletido nas agendas políticas dos Estados-Membros permitiu aumentar os níveis de emprego (antes da crise) e melhorar o ambiente empresarial tornando-o mais dinâmico e menos burocrático, evidenciando os bons resultados do intercâmbio de experiências e de boas práticas no contexto do método aberto de coordenação.

A CE destacou negativamente o facto de a Estratégia não ter sido organizada de forma a centrar-se mais nos fatores que estiveram na origem da crise, tais como a necessidade de uma supervisão rigorosa e de evitar riscos sistémicos nos mercados financeiros, as bolhas especulativas e o consumismo baseado no crédito, bem como a falta de articulação entre a Estratégia e outros instrumentos como o PEC, a Estratégia de Desenvolvimento Sustentável e a Agenda Social.

Foi também referida a lentidão e desigualdade na aplicação das reformas: *“(...) os Estados-Membros com melhores resultados avançaram com reformas mais ambiciosas, ao passo que outros foram aumentando gradualmente os desfasamentos (consideráveis) já existentes”,* sendo que *“(...) a aplicação foi prejudicada por um grau de apropriação desigual e por estruturas de governação frágeis”* e *“(...) a abordagem relativa aos PNR foi muito diferente nos vários Estados-Membros, havendo países com programas de reforma ambiciosos e coerentes que contrastavam com programas vagos e mais descritivos adotados por outros países, que inclusivamente careciam do apoio dos governos e dos parlamentos nacionais (e regionais)”*.

Ao propor as orientações integradas para o novo período, a CE considerou que as 24 orientações definidas em 2005 *“não fixaram de forma suficientemente clara as prioridades e que a respetiva interligação deveria ter sido mais forte. Tal limitou o seu impacto na definição das políticas nacionais”*<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Documento de avaliação da Estratégia de Lisboa - Bruxelas, 2.2.2010, SEC (2010) 114 final.

<sup>22</sup> COM (2010) 193 final, de 27.4.2010.





### 2.4 – Período pós 2010/ Europa 2020

Para o período pós-2010, que dá continuidade à Estratégia de Lisboa, a Comissão apresentou uma proposta onde refere que *“A Europa está a atravessar um período de transformação. A crise anulou anos de progresso económico e social e expôs as fragilidades estruturais da economia europeia. Entretanto, o mundo está a evoluir rapidamente e os desafios de longo prazo - globalização, pressão sobre os recursos, envelhecimento da população - tornam-se mais prementes. Chegou o momento de a UE tomar o futuro nas suas mãos. Para ter êxito, a Europa deve atuar coletivamente, enquanto União”*, considerando que a *“(…) prioridade imediata seria assegurar uma saída com êxito da crise”* <sup>23</sup>.

Em 17 de junho de 2010<sup>24</sup>, o Conselho aprovou as conclusões para o ciclo 2010-2020 –*“Europa 2020”* – a nova estratégia para o emprego e para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, criando as condições para a mobilização de todos os instrumentos e políticas da UE e para uma melhor coordenação dos Estados-Membros, colocando novamente a tónica na execução, tendo sido acentuados os seguintes aspetos:

- ◆ Garantir a sustentabilidade orçamental;
- ◆ Assegurar a estabilidade financeira, nomeadamente através de uma melhor regulamentação e supervisão dos mercados financeiros;
- ◆ Reforçar a coordenação das políticas económicas (Pacto de Estabilidade e Crescimento; supervisão macroeconómica; supervisão orçamental).

Nestes termos o Conselho Europeu definiu cinco grandes objetivos da UE pelos quais se deverá pautar a ação dos Estados-Membros e da União:

- ◆ Promover o emprego - elevar para 75% a taxa de emprego na faixa etária dos 20-64 anos<sup>25</sup>;
- ◆ Melhorar as condições para a investigação e o desenvolvimento - elevar para 3% do PIB o investimento conjugado dos setores público e privado neste domínio;
- ◆ Cumprir os objetivos em termos de alterações climáticas e de energia - reduzir as emissões de gases com efeito de estufa em 20% relativamente aos níveis de 1990; aumentar para 20% a percentagem das energias renováveis no consumo energético final e aumentar em 20% a eficiência energética;
- ◆ Melhorar os níveis educativos - reduzir a taxa de abandono escolar para um nível inferior a 10% e aumentar para pelo menos 40% a percentagem da população na faixa etária dos 30-34 anos que conclui o ensino superior ou equivalente;
- ◆ Promover a inclusão social, especialmente através da redução da pobreza - retirar pelo menos 20 milhões de pessoas de situações de risco de pobreza e de exclusão.

---

<sup>23</sup>“Europa 2020 - Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo” – COM (2010) 2020 final – 3.3.2010.

<sup>24</sup>Tendo por base a proposta da Comissão apresentada a 3 de março.

<sup>25</sup>Através de uma maior participação dos jovens, dos trabalhadores mais velhos e dos trabalhadores menos qualificados e de uma melhor integração dos migrantes legais.



Com a “Europa 2020” definiu-se uma estratégia de crescimento para a presente década, pretendendo-se que a UE se torne, num mundo em mutação, “(...) numa economia inteligente, sustentável e inclusiva(...)”, prioridades estas que se reforçam mutuamente<sup>26</sup> e contribuirão para que se alcancem elevados níveis de emprego, de produtividade e de coesão social.

Para atingir os objetivos, a Comissão definiu sete iniciativas emblemáticas<sup>27</sup>, que vinculam simultaneamente a UE e os Estados-Membros, determinou a utilização das políticas e instrumentos já existentes (mercado interno, orçamento da União, incluindo o FEDER, o FSE e o Fundo de Coesão, e instrumentos de política externa) e a monitorização da Estratégia no quadro do semestre europeu, que consiste num ciclo anual de coordenação no domínio da política económica e orçamental.

O semestre europeu tem início em janeiro<sup>28</sup>, com a apresentação pela CE da análise anual do crescimento (estudo e previsões que integram os resultados da supervisão a nível macroeconómico, temático e orçamental), com base na qual o Conselho Europeu da Primavera analisa a situação macroeconómica geral, os progressos efetuados para alcançar os cinco objetivos fixados bem como os das iniciativas emblemáticas e formula orientações sobre aspetos orçamentais, macroeconómicos e temáticos e recomendações. Em abril, os Estados-Membros apresentam à Comissão, em simultâneo, as atualizações dos PNR e dos programas de estabilidade e os respetivos relatórios sobre os progressos realizados, que os avalia e propõe ao Conselho recomendações por país, a decidir na cimeira de junho.

Este procedimento permite que os Estados-Membros disponham das recomendações num momento anterior à aprovação dos respetivos projetos de orçamento para o ano seguinte de modo a incorporá-las. Caso as recomendações não sejam adotadas no prazo fixado, a CE poderá vir a emitir advertências que, na situação de défices excessivos, poderão ser acompanhadas por sanções.

O reforço da governação económica através da Estratégia Europa 2020 e do semestre europeu deverá contribuir para que a UE e os Estados-Membros promovam a realização das reformas estruturais e mantenham o rumo na aplicação coordenada destas reformas. Por sua vez, o Pacto para o Euro Mais<sup>29</sup> permitirá conferir um novo carácter à coordenação das políticas económicas entre os Estados-Membros participantes. O pacote de seis atos legislativos – *six pack*<sup>30</sup> – sobre a governação económica possibilitará atingir um grau mais elevado de supervisão e coordenação, necessário para assegurar a sustentabilidade das finanças públicas e evitar a acumulação de desequilíbrios excessivos.

À semelhança dos procedimentos instituídos na Estratégia de Lisboa, cada Estado-Membro concretizou os objetivos da Europa 2020 nos PNR apresentados, com base nas 10 Orientações

---

<sup>26</sup> A melhoria da educação contribuirá para o aumento do emprego e para a redução da pobreza; Uma economia com mais I&D e inovação, em combinação com recursos mais eficazes, torna-se mais competitiva e cria empregos; O investimento em tecnologias mais limpas contribui para a luta contra as alterações climáticas e cria novas oportunidades comerciais e de emprego.

<sup>27</sup> i) Agenda Digital para a Europa ii) União da Inovação iii) Juventude em movimento iv) Uma Europa eficiente em termos de recursos v) Uma política industrial para a era da globalização vi) Agenda para Novas Competências e Empregos vii) Plataforma europeia contra a pobreza.

<sup>28</sup> A primeira vez ocorreu em janeiro de 2011.

<sup>29</sup> Acordado pelos Chefes de Estado ou de Governo da área do euro, ao qual se associaram a Bulgária, a Dinamarca, a Letónia, a Lituânia, a Polónia e a Roménia (Conselho Europeu, 9 de dezembro de 2011 – Tratado sobre a estabilidade e coordenação e a governação no União Económica e Monetária).

<sup>30</sup> Quatro prendem-se com a reforma do Pacto de Estabilidade e Crescimento e dois visam alargar a supervisão das políticas económicas dos Estados-Membros mediante a introdução de um mecanismo para a prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos excessivos (Diretiva 2011/85/UE do Conselho, de 8 de novembro; Regulamentos (UE) 1173 e 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro e 1177/2011 do Conselho, de 8 de novembro).



## Tribunal de Contas

Integradas definidas para o efeito<sup>31</sup>, as quais concretizam as disposições do Tratado sobre o Funcionamento da UE nomeadamente nos seus artigos 121º - orientações gerais para as políticas económicas e 148º - orientações em matéria de emprego, devendo estas últimas ser coerentes com as primeiras.

### Quadro 2 – Orientações Integradas – “Europa 2020”

#### Orientações integradas

1. Assegurar a qualidade e a sustentabilidade das finanças públicas
2. Corrigir os desequilíbrios macroeconómicos
3. Reduzir os desequilíbrios na área do euro
4. Otimizar o apoio à I&D e à inovação, reforçar o triângulo do conhecimento e libertar o potencial da economia digital
5. Melhorar a eficiência em termos de recursos e reduzir as emissões de gases com efeito de estufa
6. Melhorar o enquadramento para as empresas e os consumidores; modernizar a base industrial
7. Aumentar a participação no mercado de trabalho e reduzir o desemprego estrutural
8. Desenvolver uma mão-de-obra qualificada em resposta às necessidades do mercado de trabalho, promover a qualidade do emprego e a aprendizagem ao longo da vida
9. Melhorar o desempenho dos sistemas de ensino e de formação a todos os níveis e aumentar a participação no ensino superior
10. Promover a integração social e combater a pobreza

No outono de 2010, os Estados-Membros, em cooperação com a Comissão, estabeleceram objetivos nacionais e elaboraram as estratégias destinadas à sua aplicação. Foram convidados a apresentar até meados de novembro os seus projetos de PNR, indicando os objetivos nacionais previstos, bem como as reformas necessárias para os atingir. O facto de cada Estado-Membro estabelecer o seu próprio nível em relação aos objetivos gerais da Europa 2020 constitui um elemento importante desta estratégia, visando garantir que os Estados-Membros se apropriam dos objetivos nacionais.

## 3 – IMPLEMENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA DE LISBOA EM PORTUGAL

Ao longo do período de vigência da Estratégia de Lisboa foram diversos os mecanismos da sua implementação em Portugal refletindo por um lado a evolução ocorrida ao nível europeu, sobretudo após a revisão de 2005, mas também as políticas e estruturas decorrentes dos governos que se foram sucedendo ao longo da década.

A partir de 2005, foi reforçada a coordenação nomeadamente através da apresentação de planos nacionais de reforma e relatórios de execução, a submeter à CE para emissão de recomendações pelo Conselho. Portugal apresentou em outubro de 2005 o seu primeiro programa para o período 2005-2008 – o PNACE, aprovado pela RCM n.º 138/2005, de 28 de novembro, e o segundo, para o ciclo 2008-2010, apreciado em Conselho de Ministro em 12 de outubro de 2008<sup>32</sup>.

Os PNR traduzem a aplicação específica a cada país das prioridades e diretrizes definidas pelos Conselhos Europeus da Primavera. Estes programas integram as reformas consideradas mais importantes, nomeadamente, as do sistema educativo, a I&D e inovação, o ambiente favorável aos negócios, as reformas no domínio da energia, a sustentabilidade e qualidade das finanças públicas e as medidas de inovação nos sistemas de emprego e de proteção social.

<sup>31</sup> COM (2010) 193 final e SEC (2010) 488 final.

<sup>32</sup> Para o período pós 2010, foi apresentado um terceiro PNR - “Portugal 2020”- apreciado em Conselho de Ministros em 20 de março de 2011.



### 3.1 – Período 2000-2005

#### 3.1.1 – Prioridades e políticas de implementação

Neste período Portugal, dando sequência às decisões do Conselho Europeu de Lisboa, decidiu promover os objetivos da Estratégia de Lisboa, criando a “*Agenda para a Inovação em Portugal*” de que resultou o “*Programa Integrado de Apoio à Inovação*” – PROINOV – aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2001, de 24 de maio.

Este programa abrangeu quatro eixos: “*a) Promover a iniciativa e a inovação empresarial, visando o novo quadro global e europeu; b) Reforçar a formação e a qualificação da população portuguesa; c) Impulsionar o enquadramento geral favorável à inovação; d) Dinamizar o funcionamento do sistema de inovação em Portugal*”, pretendendo-se que fosse ao encontro das prioridades a concretizar no âmbito do Plano Nacional de Desenvolvimento Social<sup>33</sup>, do Plano de Desenvolvimento Regional<sup>34</sup>, do QCA III e da Estratégia de Lisboa.

O principal objetivo traçado para o PROINOV era o de reforçar a competitividade da economia, assentando numa política integrada de apoio à inovação e contemplava linhas de ação cuja aplicação deveria ocorrer no horizonte temporal do QCA III.

O PROINOV promoveu a criação de *clusters* (redes que fomentam a partilha de informação e conhecimento entre diversas entidades, empresas, universidades, institutos de investigação, etc., ligadas entre si numa cadeia de valor acrescentado) nas áreas da alimentação, habitat, moda, lazer, mobilidade, saúde e serviços pessoais, informação e entretenimento.

Este programa esteve em execução até julho de 2005 e foi apoiado por um Gabinete até novembro de 2002, tendo sido posteriormente integrado nas competências da Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (UMIC), como se dará conta seguidamente.

#### 3.1.2 – Estruturas de acompanhamento e monitorização

Para apoiar o PROINOV foi criada, na dependência da Presidência do Conselho de Ministros, uma estrutura de projeto (Gabinete)<sup>35</sup> dirigido por um coordenador-geral e com o máximo de sete elementos. O desenvolvimento deste programa assim como o acompanhamento da Estratégia de Lisboa foram apoiados ao nível técnico por uma comissão interministerial composta por representantes pessoais do primeiro-ministro e de cada um dos ministros.

Com a mudança para o XV Governo Constitucional, em novembro de 2002, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 135/2002, o desenvolvimento do PROINOV assim como o acompanhamento da execução das medidas de política pública na área da inovação e da Estratégia de Lisboa, passaram a ser promovidos pela UMIC, na dependência direta do ministro adjunto do primeiro-ministro, até à nomeação do Coordenador Nacional da Estratégia de Lisboa em 2005, conforme se dá conta no ponto 3.5.

---

<sup>33</sup> Diagnóstico prospetivo das opções de desenvolvimento económico e social de médio prazo para Portugal que constituiu a base de suporte à elaboração do PDR.

<sup>34</sup> Plano de desenvolvimento apresentado por Portugal à CE e que serviu de base à elaboração do QCA III.

<sup>35</sup> Através do Despacho conjunto n.º 729/2001, de 19 de julho.



## Tribunal de Contas

---

À UMIC - Unidade de Missão Inovação e Conhecimento sucedeu em 2005 a Agência para a Sociedade do Conhecimento, I.P.<sup>36</sup>

### 3.1.3 – Avaliações nacionais e comunitárias

No que respeita às avaliações comunitárias, é de destacar o Relatório de 2004 da CE que, dando conta das realizações desde 2000, evidenciava que, apesar dos progressos assinaláveis no âmbito da Estratégia de Lisboa ao nível da UE, os níveis globais de cumprimento e os progressos realizados nos Estados-Membros continuavam insuficientes, nomeadamente, em Portugal:

*“A análise da situação atual permite distinguir os Estados-Membros que até à data obtiveram os melhores resultados relativos (Dinamarca, Luxemburgo, Países Baixos, Áustria, Suécia e Reino Unido) dos que – de acordo com os últimos dados disponíveis – registam desempenhos relativamente medíocres (Grécia, Espanha, Itália e Portugal). Após quatro anos de execução da Estratégia de Lisboa, é também importante comparar a progressão dos Estados-Membros desde 1999. A Bélgica, a França e a Grécia registaram progressos assaz positivos, enquanto a Alemanha, o Luxemburgo, a Áustria e Portugal apresentam resultados decepcionantes”.*

Para Portugal, o mesmo Relatório assinalou as seguintes realizações:

- ◆ *“Concretização de ações para fomentar a utilização das TIC, as despesas em I&D e a inovação*
- ◆ *Acentuado aumento do nível de instrução dos jovens (1999-2003)*
- ◆ *Redução significativa do défice de transposição das diretivas do mercado interno, sem atrasos superiores a dois anos*
- ◆ *O Programa QUADROS garante compensações financeiras para as pequenas e as microempresas”.*

E as seguintes insuficiências:

- ◆ *“Défice excessivo que põe em causa a viabilidade das finanças públicas tendo em conta as despesas previstas com pensões*
- ◆ *Resultados medíocres na esfera educativa (embora tenha havido recentemente iniciativas para melhorar a qualidade do ensino) com a mais elevada percentagem na UE de abandono escolar precoce (o dobro da média da UE)*
- ◆ *Ainda por garantir condições de concorrência real no mercado da eletricidade com os preços do gás e da eletricidade entre os mais elevados na UE*
- ◆ *Fraco desempenho no cumprimento das metas de Quioto e nos indicadores de partilha de encargos”.*

Em 2005, o Departamento de Prospetiva e Planeamento<sup>37</sup> publicou um relatório “O Posicionamento da Economia Portuguesa face aos Objetivos da Estratégia de Lisboa” que visou “(...) caracterizar e aferir os

---

<sup>36</sup>Decreto-Lei n.º 16/2005, de 18 de janeiro, revogado pelo Decreto-Lei n.º 153/2007, de 27 de abril, por sua vez revogado pelo Decreto-Lei n.º 45/2012, de 23 de fevereiro. A lei orgânica do Ministério da Educação e Ciência (Decreto-Lei n.º 125/2011, de 29 de dezembro) determinou a extinção da UMIC.

<sup>37</sup> Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.



*progressos e o posicionamento relativo de Portugal*”, utilizando os dados relativos aos indicadores estruturais, as Orientações de Política Económica e de Política de Emprego, bem como os relativos à “Estratégia para o Mercado Interno”, concluindo que se verificavam algumas concretizações em domínios-chave, embora os progressos ao nível da posição relativa nacional se mantivessem ainda insuficientes, persistindo na economia portuguesa insuficiências e pontos fracos em diversas áreas - sociedade da informação, investigação e inovação, educação e formação, ambiente, reformas económicas e ambiente empresarial, pelo que apontava no sentido de que:

*“A superação progressiva do desfavorável posicionamento nacional no âmbito dos objetivos definidos na Estratégia de Lisboa compreende um mais eficiente investimento na educação, na qualificação, na formação ao longo da vida (de forma a proporcionar, designadamente, o envelhecimento ativo), assim como a promoção da I&D e da Inovação, ações que deverão ser acompanhadas de medidas de política e incentivos que permitam a sua absorção pelo mercado e potencie o seu desenvolvimento. Estas medidas abrangem as direcionadas à captação de investimento direto estrangeiro, a par das geradoras de uma maior dinâmica empresarial em atividades com elevado potencial exportador. Por sua vez, este conjunto de prioridades deverá ser acompanhado de um esforço no sentido da prossecução da sustentabilidade das finanças públicas, de forma a gerar um clima de confiança propício ao investimento e gerador de novas oportunidades de emprego. Há que ter ainda em consideração que a promoção de atividades de maior valor acrescentado deverá ser complementada com a formulação de políticas de ajustamento no mercado de trabalho, nomeadamente, no âmbito da reconversão profissional”.*

Por último, refere-se que o Instituto Nacional de Estatística havia publicado em 2004 uma análise da evolução da Estratégia de Lisboa<sup>38</sup> com base numa lista de indicadores estruturais selecionados cobrindo os seguintes temas: enquadramento global; emprego e desemprego; educação, inovação e investigação; coesão social; e ambiente. Deste relatório, com dados reportados a 2003, destacam-se os resultados positivos no emprego, alcançando uma meta próxima do objetivo da Estratégia de Lisboa, e os menos positivos ao nível da aprendizagem ao longo da vida, da persistência da pobreza e do abandono escolar precoce face à média da UE a 15.

## **3.2 – Período 2005-2008 – O PNACE**

### **3.2.1 – Prioridades e políticas de implementação**

O PNACE – Programa Nacional de Ação para o Crescimento e o Emprego integrou um conjunto de 125 medidas, com incidência nos domínios macroeconómico, microeconómico e emprego, organizadas em sete políticas: crescimento económico e sustentabilidade das contas públicas; governação e administração pública; competitividade e empreendedorismo; investigação, desenvolvimento e inovação; coesão territorial e sustentabilidade ambiental; eficiência dos mercados e qualificação, emprego e coesão social.

O PNACE assumia-se como um programa orientado para a concretização duma estratégia nacional de reformas e modernização elaborado no quadro da Estratégia de Lisboa, em resposta às linhas de orientação aprovadas pelo Conselho Europeu, nas suas dimensões macroeconómica, microeconómica e de emprego, às recomendações gerais de política económica e de política de emprego para Portugal formuladas pela CE, designadamente a sustentabilidade das contas públicas e do défice externo, a investigação e desenvolvimento e a inovação, a concorrência nos serviços, o emprego, a organização do mercado de trabalho, a educação e a formação ao longo da vida.

---

<sup>38</sup> “A Estratégia de Lisboa: Portugal no contexto da União Europeia” – novembro de 2004.



## Tribunal de Contas

---

No PNACE refere-se a sua articulação com o PEC na dimensão macroeconómica, com o Plano Tecnológico na dimensão de competitividade e qualificação e com o Plano Nacional de Emprego na do emprego, bem assim com as linhas de orientação do QREN (2007-2013), enquanto documento de enquadramento para as intervenções apoiadas pelos fundos estruturais e de coesão.

Através da implementação das políticas previstas, pretendia-se, entre outros, que Portugal conseguisse no horizonte de 2008 reduzir o défice público para 2,8% do PIB, alcançar uma taxa de crescimento anual do PIB de 2,6%, aumentar o investimento público e criar condições para triplicar o investimento privado em investigação e desenvolvimento como contributo para que a despesa de I&D na UE alcançasse 3% do PIB em 2010, e uma taxa de emprego global de 69%.

Com a implementação do PNACE pretendiam-se quatro objetivos estratégicos:

*“1. Reforçar a credibilidade, consolidando as contas públicas e apostando em políticas fortes, transparentes, focalizadas e direcionadas para a solução dos pontos críticos que limitam o desenvolvimento do País e a sua capacidade de atrair capitais e recursos internos e externos.*

*2. Apostar na confiança, fomentando o crescimento económico, melhorando o contexto jurídico e legal, afirmando políticas públicas coerentes e estrategicamente enquadradas, incrementando o investimento público nos setores chave para o sucesso dessas políticas, atraindo o investimento privado e apoiando a modernização do tecido empresarial.*

*3. Assumir os desafios da competitividade, implementando um plano tecnológico que acresça a capacidade de gerar valor das pessoas, das empresas e das instituições, através do conhecimento, da tecnologia e da inovação, e eliminando as práticas burocráticas de forma a tornar o País mais atrativo para os negócios.*

*4. Reforçar a coesão social, territorial e ambiental como fatores de competitividade e desenvolvimento sustentável, promover o emprego, combater o desemprego e reforçar a educação e qualificação da população portuguesa numa ótica de aprendizagem ao longo da vida”.*

Foram contempladas no PNACE as seguintes prioridades:

### **Domínio macroeconómico**

---

1. Fomentar o Crescimento, consolidar as contas públicas e controlar o deficit externo;
2. Reorientar a aplicação dos recursos públicos dando prioridade aos investimentos indutores de crescimento e criadores de emprego;
3. Garantir a equidade e a sustentabilidade do sistema de proteção social;
4. Desburocratizar os procedimentos no âmbito da função reguladora e fiscalizadora do Estado e melhorar as condições de livre concorrência;
5. Promover a concertação estratégica no domínio das relações laborais e das grandes opções de desenvolvimento do País;
6. Retomar um processo de convergência real com os níveis médios de rendimento da UE.

### **Domínio microeconómico**

---

1. Criar um ambiente de negócios mais atrativo para a iniciativa privada num contexto de regulação reforçada, desburocratizando procedimentos e desenvolvendo a cultura empresarial;
2. Incrementar o investimento em investigação e desenvolvimento, quer de origem pública quer de origem privada e promover a incorporação dos resultados nos processos produtivos, aumentando a competitividade das empresas portuguesas;
3. Promover a inovação, disseminar o acesso às tecnologias da informação de forma inclusiva, explorar vantagens competitivas e reforçar a capacidade de criação de valor pelas empresas;
4. Melhorar a eficiência dos mercados e, em particular, a regulamentação dos serviços, garantindo maior concorrência efetiva, maior competitividade e acesso a “inputs” produtivos em condições mais favoráveis.
5. Promover um uso mais sustentável dos recursos naturais;
6. Preservar um Estado Social dinâmico e evolutivo, promovendo a coesão social, territorial e ambiental.

### **Domínio da qualificação, emprego e coesão social**

---

1. Reforçar a educação e a qualificação dos portugueses e adaptar os sistemas de educação e formação às necessidades de criação de novas competências;
  2. Promover a criação de emprego e atrair e reter o maior número de pessoas no emprego, prevenindo e combatendo o desemprego, nomeadamente de jovens e de longa duração;
  3. Gerir de forma preventiva e precoce os processos de reestruturação e deslocalização empresarial;
  4. Promover a flexibilidade com segurança no emprego num quadro de reforço do diálogo e concertação social;
  5. Modernizar o Sistema de Proteção Social;
  6. Desenvolver o carácter inclusivo do mercado de trabalho, promovendo, a igualdade de oportunidades para todos, a reabilitação e a reinserção, a conciliação entre a vida social e profissional e a igualdade de género.
-



### 3.2.2 – Avaliações nacionais e comunitárias

A Comissão considerou que o PNACE se encontrava em conformidade com as linhas de orientação integradas. Referiu que continha muitas medidas, aparentemente promissoras, mas com um nível diversificado de relevância sendo necessário melhorias ao nível da identificação das prioridades estratégicas bem como de uma integração detalhada entre as diferentes políticas.

Considerou ainda que o PNACE não fornecia informação detalhada sobre a forma de implementação e monitorização dos progressos nem sobre as implicações para as finanças públicas e, em alguns casos, os objetivos não eram claros, tornando-se difícil avaliar se as medidas propostas eram suficientes para responder aos principais desafios.

Os pontos assinalados como necessitando de maior atenção reportavam-se à sustentabilidade das finanças públicas, às medidas para a promoção de concorrência, designadamente no mercado das telecomunicações e da energia, e à promoção da adaptabilidade dos trabalhadores, em particular dos menos qualificados, e à modernização da organização do trabalho nas empresas.

Em outubro de 2006, Portugal apresentou à CE o primeiro relatório de execução do PNACE, tendo desenvolvido a análise do nível de execução e da sua aderência aos compromissos assumidos<sup>39</sup>. Em anexo, o relatório continha uma grelha de avaliação qualitativa e quantitativa das medidas discriminando o seu nível de execução e, em algumas situações, a quantificação orçamental, sendo que as avaliações e os custos, quando definidos, não obedeciam a uma padronização e/ou harmonização, refletindo, nessa perspetiva, os contributos dos diferentes ministérios que tinham a seu cargo as políticas públicas previstas, seguindo diferentes critérios, o que dificulta a análise da monitorização dos progressos e a determinação dos custos associados às medidas, situação que se verificou de uma forma similar nos demais relatórios que lhe sucederam.

A avaliação da CE reportou que Portugal tinha efetuado *“bons progressos na aplicação das medidas previstas no programa nacional de reforma, em especial nos domínios macro e microeconómico”*, acrescentando que as *“debilidades, que devem ser eliminadas com a máxima prioridade, são as seguintes: melhoria dos níveis de habilitações e da aprendizagem ao longo da vida; reforço da capacidade de adaptação do mercado de trabalho e luta contra a respetiva segmentação”* na sequência dos quais efetuou as seguintes recomendações:

- ◆ *“no contexto da correção em curso dos desequilíbrios orçamentais e da reforma da administração pública, reoriente as despesas públicas para utilizações mais conducentes ao reforço do crescimento potencial, mantendo em simultâneo um controlo rigoroso das despesas públicas em termos globais;*
- ◆ *aplique medidas destinadas a assegurar uma melhoria acentuada dos níveis de habilitações dos jovens e desenvolva um sistema de formação profissional que seja relevante para as necessidades do mercado de trabalho, com base num quadro nacional de qualificações;*
- ◆ *modernize a proteção do emprego, incluindo a legislação destinada a incentivar a flexibilidade e a segurança e a reduzir os níveis elevados de segmentação do mercado de trabalho.*

*Além disso, será relevante que Portugal, no período abrangido pelo programa nacional de reforma, se centre no seguinte: assegurar que o promissor plano tecnológico seja plenamente aplicado, com base na consolidação das relações entre a investigação e a indústria e no reforço da participação do setor privado; assegurar uma concorrência efetiva nos mercados da energia e dos serviços financeiros;*

---

<sup>39</sup> Macroeconómico, microeconómico e qualificação, emprego e coesão social.





## Tribunal de Contas

---

*reduzir as emissões; reduzir o défice de transposição da legislação da UE para o direito nacional; lutar contra os fatores que ameaçam a coesão social”.*<sup>40</sup>

Em outubro de 2007 Portugal apresentou o segundo relatório de execução. A Comissão registou os progressos satisfatórios na execução do PNACE no seguimento das recomendações adotadas pelo Conselho, salientando os pontos fortes, nomeadamente, a “*correção dos desequilíbrios orçamentais e na promoção de reformas sustentáveis na administração pública, na reforma do regime de pensões e no sistema de saúde, na exploração do potencial das empresas e na aplicação do Plano Tecnológico*” e formulou as seguintes recomendações:

- ◆ *“reoriente, no contexto da correção em curso dos desequilíbrios orçamentais e da reforma da administração pública, as despesas públicas para utilizações mais conducentes ao reforço do potencial de crescimento económico, mantendo em simultâneo um controlo rigoroso das despesas em termos globais;*
- ◆ *continue a tomar medidas destinadas a melhorar significativamente a eficácia do sistema educativo, nomeadamente através do aumento dos níveis de habilitações dos jovens, lutando contra o abandono prematuro da escolaridade e desenvolvendo um sistema de formação profissional que seja adaptado às necessidades do mercado de trabalho e que se apoie no “Quadro Nacional de Qualificações”;*
- ◆ *prossiga os seus esforços tendo em vista modernizar o dispositivo de proteção do emprego, nomeadamente a legislação, por forma a reduzir a importante segmentação do mercado de trabalho, no quadro da abordagem de flexisegurança.*

*Além disso, será importante que Portugal, no período abrangido pelo Programa Nacional de Reformas, centre os seus esforços nos seguintes desafios futuros: redução sustentada do défice da balança corrente; prossecução da aplicação do Plano Tecnológico, consolidando as ligações entre a investigação, o ensino superior e a indústria e promovendo uma maior participação do setor privado; garantia de uma concorrência efetiva, nomeadamente nos mercados da energia e dos serviços financeiros; prossecução da aplicação do programa “Legislar Melhor” e, em especial, reforço do sistema de análise de impacto; redução do défice de transposição da legislação da UE para o direito nacional; elaboração e aplicação das medidas necessárias para a redução das emissões de gás com efeito de estufa; e continuação da luta contra os fatores que ameaçam a coesão social.”*<sup>41</sup>

Em outubro de 2008, simultaneamente com a apresentação do PNR para o ciclo de 2008/2010, Portugal apresentou “*O balanço da execução do PNACE 2005-2008 – Principais resultados 2007/2008*”.

Em janeiro 2009<sup>42</sup> a Comissão relevou os progressos realizados por Portugal ao nível da redução sustentada do défice público, da reforma da administração pública e da sustentabilidade das finanças públicas, da adoção de medidas destinadas a alcançar o objetivo em matéria de investimento público em I&D, bem como de aumentar o investimento privado e colmatar as deficiências do sistema de inovação tendo registado as melhorias no setor da educação e ao nível do acordo obtido com os parceiros sociais sobre a revisão do código de trabalho. Porém, considerou serem necessários mais esforços no sentido de redirecionar a despesa pública para a promoção do crescimento potencial, de monitorizar os resultados e de aumentar a concorrência nos mercados da energia. Assim, o Conselho recomendou:

---

<sup>40</sup> Cfr. Recomendação do Conselho COM (2006) 816.

<sup>41</sup> Cfr. Recomendação do Conselho COM (2007) 803.

<sup>42</sup> Cfr. Recomendação do Conselho COM (2009) 34.



- ◆ “no contexto da consolidação orçamental a médio prazo e da reforma da administração pública, prossiga os esforços destinados a reorientar as despesas públicas para domínios favoráveis ao aumento do potencial de crescimento e à melhoria da competitividade externa de Portugal, mantendo simultaneamente um controlo firme sobre o conjunto das despesas;
- ◆ continue os esforços tendentes a melhorar de modo sustentado a eficiência global do sistema de ensino e a desenvolver um sistema de formação profissional que seja relevante para as necessidades do mercado de trabalho, mediante a plena realização do Quadro Nacional de Qualificações e com a participação das partes interessadas relevantes;
- ◆ aplique a legislação destinada a modernizar a proteção do emprego, a fim de reduzir os níveis elevados de segmentação do mercado de trabalho, no âmbito de uma abordagem de flexisegurança”.<sup>43</sup>

De acordo com o Relatório do Ministério dos Negócios Estrangeiros do ano de 2008, no que respeita à avaliação do PNACE 2005-2008, é referido que “(...) decorreu com um elevado nível de concretização e de resultados (Portugal foi classificado como um País com “Bom Progresso” na implementação do seu PNR no relatório de avaliação aprovado pela Comissão Europeia no Conselho da Primavera).

*Para este balanço positivo contribuiu o forte alinhamento com as recomendações da União Europeia, as quais validaram sistematicamente as prioridades definidas e constituíram incentivos de não abrandamento, tendo em conta a sua ambição e impacto. Foi também decisivo o foco que, desde o primeiro momento, Portugal colocou na concretização e nos resultados, com um envolvimento conjunto das políticas públicas e das iniciativas da sociedade civil (...).”*

### **3.3 – Período 2008-2010 – PNR – O novo ciclo**

#### **3.3.1 – Prioridades e políticas de implementação**

O PNR 2008-2010, entregue em outubro de 2008, foi preparado sob a orientação global do Coordenador Nacional para a Estratégia de Lisboa.

Este documento estruturou-se em três capítulos: o primeiro contendo as medidas já tomadas ou programadas para responder às recomendações da Comissão e aos desafios futuros dirigidos a Portugal<sup>44</sup>; o segundo relativo ao PNR 2008-2010; e o último sobre o balanço de execução do ciclo 2005-2008.

O PNR – “*Novo Ciclo 2008-2010*”, previa os quatro grandes domínios prioritários da Estratégia de Lisboa e integrava, para além destes, dois novos domínios específicos da situação nacional - qualidade das finanças e dos serviços públicos e valorização do território:

---

<sup>43</sup>Cfr. Recomendação do Conselho - COM (2009) 39.

<sup>44</sup>De acordo com o recomendado pelo Conselho da União Europeia, Bruxelas, 12.12.2006 – COM (2006) 816 final – Parte III.



# Tribunal de Contas

## Quadro 3 – PNR 2008-2010

<b>Domínio 1 - Qualidade das Finanças e dos Serviços Públicos</b> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Qualidade das Finanças Públicas</li><li>▪ Modernização da Administração Pública</li><li>▪ Melhoria do Procedimento Legislativo</li></ul>
<b>Domínio 2 - Um Ambiente Favorável para os Negócios, em especial para as PME</b>
<b>Domínio 3 - Melhor Sistema de Inovação e mais I&amp;D</b>
<b>Domínio 4 - Combater as Alterações Climáticas, apostar nas Energias Renováveis e na Eficiência Energética</b>
<b>Domínio 5 - Mais Mobilidade Positiva através das Qualificações, do Emprego e da Coesão Social, investir na educação e formação e melhorar as qualificações da população portuguesa</b> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Promover a criação de emprego, prevenir e combater o desemprego</li><li>▪ Promover o equilíbrio entre flexibilidade e segurança no mercado de trabalho e a melhoria das condições de trabalho</li><li>▪ Reforçar a coesão social</li></ul>
<b>Domínio 6 - Promover um Território Inteligente</b> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Driver Portugal Logístico</li><li>▪ Política de Cidades</li><li>▪ Ordenamento do Território</li><li>▪ Requalificação e Valorização de Recursos Endógenos</li></ul>

Os domínios e medidas enunciadas no quadro supra desdobravam em cerca de 180 medidas e/ou ações.

Com a definição destes domínios prioritários pretendeu-se refletir a convergência entre a implementação da Estratégia de Lisboa e o QREN 2007-2013 e continuar com a articulação com o Plano Tecnológico, sendo que uma parte significativa das medidas estruturantes do PNR 2008/2010, em particular nas dimensões da promoção do crescimento e da competitividade, integrava o Plano Tecnológico.

### 3.3.2 – Avaliações nacionais e comunitárias

No seguimento da recomendação da Comissão ao Conselho [COM (2009) 34] e sobre o PNR 2008-2010, a CE considerou que os principais desafios para Portugal eram os que diziam respeito aos desenvolvimentos ao nível dos custos unitários do trabalho, sustentabilidade das finanças públicas, continuação da implementação do Plano Tecnológico, liberalização do setor da energia, regulação do setor do ambiente e coesão social. Em particular, a Comissão relevou favoravelmente:

- ♦ A continuidade do PNR 2008-2010 com o anterior PNACE ao nível da estabilidade de objetivos ao mesmo tempo que introduziu uma nova visão integrada dos três domínios principais: as políticas macroeconómicas, microeconómicas e as de emprego;
- ♦ O papel crucial dos fundos estruturais (2007-2013), contribuindo com 82% para os objetivos *earmarking*<sup>45</sup>, em grande parte direcionados para a inovação e competitividade;
- ♦ O enquadramento dado à implementação do PNR ao nível da agenda política, com o Coordenador de Lisboa a reportar diretamente ao primeiro-ministro, sendo também o responsável pelo Plano Tecnológico e estando envolvido na coordenação dos fundos estruturais, resultando numa estratégia política integrada, que incluía o envolvimento da Assembleia da República e dos parceiros sociais na preparação e monitorização do PNR, existindo campanhas de sensibilização do público organizadas regularmente;

<sup>45</sup> Segundo o glossário do QREN, *earmarking* significa a afetação de fundos a objetivos e prioridades pré-definidos cuja classificação se encontra listada no Anexo IV do Regulamento (CE) 1083/2006 de 11 de julho.



- ◆ A manutenção do objetivo da consolidação orçamental e da modernização do serviço público, a reforma da segurança social, com resultados ao nível da contenção das respetivas despesas, e a redução dos riscos da sustentabilidade das finanças públicas, pese embora os riscos estimados resultantes da subida da dívida pública de 50% do PIB em 2000 para 64% em 2008;
- ◆ Identificação do ponto de vista microeconómico de medidas em áreas prioritárias: melhorar o ambiente de negócios, especialmente para as PME, aumentar a I&D e o sistema de inovação, e acautelar as alterações ambientais através da aposta nas energias renováveis;
- ◆ Prioridade das políticas de emprego, designadamente através da alocação de recursos particularmente ao nível do Fundo Social Europeu.

Desfavoravelmente foram destacados os seguintes aspetos:

- ◆ Calendário pouco preciso quanto à implementação das medidas;
- ◆ Necessidade de reforçar os mecanismos de avaliação e monitorização dos PNR de forma a medir resultados e assegurar uma efetiva e atempada implementação das reformas;
- ◆ A insuficiência das medidas relativas ao aumento da concorrência do setor da energia, continuando a transposição das diretivas comunitárias aquém do requerido;
- ◆ Ausência de uma estratégia nacional clara e integrada das políticas de emprego e de uma estratégia política de formação de recursos humanos ao longo da vida.

Foram identificados pela Comissão os seguintes riscos acrescidos:

- ◆ Nas finanças públicas, decorrentes das medidas anunciadas para combater os efeitos da crise;
- ◆ O fraco crescimento potencial e o défice externo persistente;
- ◆ No mercado de trabalho, as desiguais distribuições de rendimento.

Em outubro de 2009, Portugal entregou o seu primeiro e único relatório de execução do PNR 2008/2010, que se estruturou em duas partes, a primeira com as principais medidas nacionais de resposta à crise e a segunda relativa às reformas em áreas prioritárias onde se refere que a Estratégia de Lisboa foi um dos pilares na resposta à crise, conciliando as respostas de curto prazo e respetivos impactos com os objetivos de médio e longo prazos, influenciando a prioridade dada aos investimentos estruturantes no sistema escolar, nas energias renováveis e nas redes de nova geração.

No âmbito das medidas de resposta à crise, enfatizou-se o Programa Iniciativa para o Investimento e o Emprego, que incluía a modernização do parque escolar público, as linhas de crédito, as energias renováveis, o programa de apoio ao emprego, a fibra ótica de elevado débito, bem como as medidas de apoio às instituições de crédito (regime excecional de garantias do Estado ao financiamento) e o papel do QREN<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup>Revisão da legislação nacional sobre contratação pública para reduzir prazos, antecipação do investimento municipal na renovação do parque escolar do 1.º ciclo e ensino pré-escolar, pagamento à cabeça de incentivos FEDER às empresas, alargamento de elegibilidades nos sistemas de incentivos ao investimento privado, acréscimo em taxas máximas de comparticipação comunitária (de 35% para 40% ou 45%), flexibilização no pagamento de adiantamentos a projetos de investimento privado aprovados pelos sistemas de incentivos, alargamento das ajudas de minimis para PME (de 200.000 para 500.000 euros até 2010), medidas de apoio ao emprego e qualificação, entre outras.



## Tribunal de Contas

---

O relatório contém ainda, e pela primeira vez, um capítulo dedicado aos contributos do QREN no financiamento dos objetivos da Estratégia de Lisboa, por fundo aprovado e executado em tipologias relevantes até final de 2008.

### 3.4 – Período pós 2010/ Europa 2020 – Portugal 2020

O último PNR – “Portugal 2020” apresentado à CE em março de 2011<sup>47</sup>, – “concretiza e aprofunda as Linhas de Orientação para o PNR 2020 aprovadas em Conselho de Ministros em 12 de Novembro de 2010 e remetido nessa data para apreciação da Comissão Europeia. Integra ainda os comentários elaborados pela Comissão a essas linhas orientadoras, o resultado das reuniões bilaterais de trabalho, as orientações de documentos europeus e nacionais posteriormente aprovados e os contributos do debate alargado realizado com as instituições e com a sociedade civil”.

Os compromissos e metas do Portugal 2020 contemplam, nomeadamente, os seguintes indicadores:

- ◆ Redução do défice público: 4,6% do PIB em 2011, 3% em 2012 e 2% em 2013;
- ◆ Aumento do peso das exportações no PIB para 40% em 2020;
- ◆ Intensidade em I&D: 2,7% - 3,3%, dos quais de 1,0% - 1,2% no setor público e de 1,7% - 2,1% no setor privado em 2020 (1,9% em 2014);
- ◆ Redução para 10% da taxa de saída precoce do sistema de ensino em 2020 (15% em 2014) e aumento para 40% de diplomados entre os 30 e os 34 anos em 2020 (30% em 2014);
- ◆ 31% da eletricidade consumida produzida com recurso a fontes endógenas e renováveis (23,1% em 2014 com base num critério de média dos últimos dez anos), aumento da eficiência energética em 20% (9,8% em 2015) e contributo nacional para a redução das emissões de gases com efeito de estufa ao nível europeu em 20% em 2020;
- ◆ Taxa de emprego de 75% para a população entre os 20 e os 64 anos em 2020 (71% em 2014);
- ◆ Redução do nível de pobreza em menos 200.000 pessoas em 2020 (menos 50.000 em 2014).

Nos termos do estabelecido pela UE e integrado no semestre europeu, uma versão atualizada de avaliação, monitorização e atualização do PNR é elaborada anualmente. De acordo com a Comunicação da Comissão – COM (2010) 367, a deteção de estrangulamentos que impedem ou atrasam a realização dos objetivos da Europa 2020 é um elemento fundamental da supervisão temática, a exercer em conformidade com os artigos 121.º (políticas económicas) e 148.º (políticas de emprego) do TFUE<sup>48</sup> e com base nas linhas diretrizes integradas da Estratégia Europa 2020.

Prevê-se uma avaliação intercalar em 2014 a partir de uma avaliação externa de resultados, tendo em conta as metas intermédias estabelecidas para essa data, e permitindo que o programa de 2015 funcione como a abertura de um novo ciclo na concretização da estratégia “Europa 2020” em Portugal.

O “Portugal 2020” prevê uma monitorização por linha de ação e meta de forma permanente.

---

<sup>47</sup> Aprovado em Conselho de Ministros de 20 de março de 2011.

<sup>48</sup> Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.



De acordo com a “Europa 2020”, os PNR devem ser elaborados em articulação com os PEC de forma a garantir a coerência entre os dois instrumentos - com reformas que no curto prazo levem em conta a prioridade da consolidação orçamental e da correção dos desequilíbrios macroeconómicos e que contribuam para o reforço da competitividade, do crescimento e do emprego. Devem ainda conter as seguintes componentes: um cenário macroeconómico a médio prazo, os objetivos nacionais que traduzem os grandes objetivos da Europa 2020, uma enumeração dos principais obstáculos ao crescimento e ao emprego e as principais medidas previstas para concentrar no início do processo as iniciativas que promovem o crescimento.

No quadro do semestre europeu, em janeiro de 2011 a Comissão apresentou a primeira Análise Anual de Crescimento<sup>49</sup>, tendo definido 10 ações prioritárias baseadas na estratégia Europa 2020, desdobradas em orientações concretas a seguir pelos Estados-Membros em matéria de requisitos macroeconómicos (consolidação orçamental, correção dos desequilíbrios macroeconómicos e estabilidade do setor financeiro), de emprego (valorização do trabalho, reforma dos regimes de pensões, reinserção dos desempregados no mercado de trabalho, flexibilização da proteção do emprego) e crescimento (mercado único, capitais privados, energia). Destas ações, a CE destacou como cruciais a consolidação orçamental, o setor financeiro e a redução do desemprego.

A Análise Anual do Crescimento integrou, ainda, um relatório sobre os progressos alcançados na aplicação da Europa 2020, um relatório macroeconómico e um relatório conjunto sobre o emprego.

A CE apreciou o “Portugal 2020” já no quadro da assistência financeira ao País, tendo tomado “(...) em consideração não só a sua importância para as políticas orçamentais e socioeconómicas sustentáveis em Portugal, mas também a conformidade com as regras e orientações da UE, dada a necessidade de consolidar a governação económica global da UE, ao facultar um contributo da UE para as futuras decisões nacionais”. Referiu que “os cenários macroeconómicos e orçamentais propostos (PEC e PNR), bem como as recomendações políticas foram ultrapassados pelo Memorando de Entendimento assinado em 17 de Maio de 2011”. Neste contexto “a Comissão salienta a importância de aplicar as medidas previstas para dar cumprimento à Decisão de Execução 2011/344/UE”, tendo sido formulada pelo Conselho a seguinte recomendação:

*“(...) que Portugal: Aplique as medidas tal como estabelecidas na Decisão de Execução 2011/344/UE do Conselho e detalhadas no Memorando de Entendimento, de 17 Maio de 2011, e nos seus apêndices subsequentes”.*<sup>50</sup>

Para 2012, a CE apresentou a Análise Anual de Crescimento [COM (2011) 815 final, de 23 de novembro], destacando os principais objetivos: prosseguir uma consolidação orçamental diferenciada favorável ao crescimento; restabelecer as práticas normais em termos de concessão de crédito à economia; promover o crescimento e a competitividade; combater o desemprego e as consequências sociais da crise; modernizar a administração pública. Como na anterior, esta Análise Anual contém orientações muito específicas sobre cada um dos objetivos definidos. No que respeita aos Estados-Membros que beneficiam de programas de assistência financeira<sup>51</sup> a CE indicou que “devem continuar a respeitar os objetivos orçamentais acordados, não obstante uma eventual variação nas condições macroeconómicas” e que “propôs o aumento das taxas de cofinanciamento, a fim de garantir a realização na fase atual dos investimentos necessários, não obstante as importantes restrições orçamentais a nível nacional”.

---

<sup>49</sup> COM (2011) 11 final.

<sup>50</sup> Cfr. 2011/C 216/01. No contexto do semestre europeu, as avaliações e recomendações incidem sobre o PEC e o PNR, mas no caso de Portugal apenas foi apreciado e emitida uma recomendação sobre o PNR dado que o PEC foi rejeitado pela Assembleia da República.

<sup>51</sup> Grécia, Irlanda, Portugal, Romênia, Letónia e Hungria.



## Tribunal de Contas

---

Em conformidade com as orientações da CE, através de um documento intitulado “*Guidance for the National Reform Programmes – 2012 update*”, datado de 18 de janeiro de 2012 Portugal ficou dispensado de apresentar uma revisão do “*Portugal 2020*” durante o período do Programa de Assistência Financeira, ficando obrigado a remeter apenas uma carta com um ponto de situação em relação às variáveis sujeitas a metas bem como um comprometimento quanto ao Pacto Euro Mais, o que veio a concretizar-se, tendo Portugal enviado à Secretária-Geral da Comissão Europeia estes elementos.

Neste documento Portugal fez um ponto da situação sobre os objetivos do PNR - “*Portugal 2020*”, incluindo a apresentação do enquadramento da política económica atual e o seu alinhamento com a Agenda 2020, bem como da panorâmica das reformas em curso, referindo ainda que as incluídas no Programa de Assistência Económica e Financeira vão ao encontro dos princípios da Estratégia Europa 2020 e, como tal, “*contribuem para que se alcancem as metas com que Portugal se comprometeu*”.

Com base na análise efetuada pela Comissão [documento de trabalho – COM (2012) 324], o Conselho emitiu uma recomendação idêntica à do ano de 2011 – “*que Portugal atue no período 2012 -2013 no sentido de aplicar as medidas tal como estabelecidas na Decisão de Execução 2011/344/UE e detalhadas no Memorando de Entendimento de 17 de maio de 2011 e nos seus apêndices subsequentes*”.

### **3.5 – Estruturas de acompanhamento e monitorização da Estratégia de Lisboa no período pós 2005**

Na sequência das orientações comunitárias no âmbito da governação da Estratégia de Lisboa foi nomeado o coordenador da Estratégia de Lisboa<sup>52</sup>, na dependência do primeiro-ministro, competindo-lhe, entre outras, elaborar, coordenar e monitorizar a implementação do PNR 2005-2008 e articular a elaboração, coordenação e monitorização do mesmo com os outros planos e programas nacionais (em particular, com o PEC e o QREN), com o estatuto e gabinete equivalentes ao de subsecretário de Estado (Gabinete da Estratégia de Lisboa). O mandato assim fixado tinha a duração correspondente ao exercício de funções do XVII Governo Constitucional.

Ao nível das políticas microeconómicas da Estratégia, o Plano Tecnológico integrava as dimensões de crescimento e competitividade do PNACE, tendo sido criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 92/2005, de 20 de maio, a Unidade de Coordenação do Plano Tecnológico (UCPT), no Ministério da Economia e Inovação, dirigida por um coordenador.

Em 2006 foram revogadas as resoluções supra indicadas e foi nomeado o coordenador da Estratégia de Lisboa e do Plano Tecnológico<sup>53</sup>, na dependência do primeiro-ministro, sendo apoiado pela Rede de Coordenação da Estratégia de Lisboa (rede de pontos focais composta por um representante de cada um dos ministérios e das unidades de coordenação existentes e constituída para a elaboração e acompanhamento do PNR) e pelo conselho consultivo<sup>54</sup> no âmbito da Unidade de Coordenação do Plano Tecnológico (criado nesta sede).

---

<sup>52</sup> José Carlos das Dores Zorrinho (“*Senhor Lisboa*”, na terminologia da Estratégia renovada), conforme Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/2005, de 19 de julho, que assegurou a coordenação da Estratégia de Lisboa até junho de 2011 ainda que em diferentes cargos.

<sup>53</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2006, de 16 de janeiro.

<sup>54</sup> Composto por personalidades nacionais e internacionais de reconhecido mérito (cerca de 40 pessoas).



De acordo com a informação disponível o Gabinete da Estratégia de Lisboa e do Plano Tecnológico, que funcionou entre 2006 e 2009 realizou as despesas que se enunciam no quadro seguinte, enquanto serviço integrado da Presidência do Conselho de Ministros.

**Quadro 4 – Despesas do Gabinete da Estratégia de Lisboa e do Plano Tecnológico**

(em euros)

Classificação da Despesa	Despesa realizada				Total
	2006	2007	2008	2009	
Despesas com o pessoal	33.413	740.212	785.909	666.033	2.225.567
Aquisição de bens e serviços	190.987	477.106	543.163	388.564	1.599.819
Outras despesas correntes			108,9		109
Aquisição de bens de capital	143.764	2.342	9.619	1.130	156.855
<b>Total Geral</b>	<b>368.163</b>	<b>1.219.660</b>	<b>1.338.800</b>	<b>1.055.727</b>	<b>3.982.350</b>

Fonte: Conta Geral do Estado, anos de 2006 a 2009 e Contas de Gerência.

No âmbito do XVIII Governo (de outubro de 2009 a junho de 2011), a coordenação da Estratégia de Lisboa e do Plano Tecnológico ficou na dependência do Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento, tendo sido delegadas competências no Secretário de Estado da Energia e da Inovação quanto ao Plano Tecnológico e à Estratégia de Lisboa e da rede de pontos focais<sup>55</sup>.

Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 17/2010, de 5 de março, foi lançada a Rede de Coordenação Nacional da Estratégia de Lisboa e do Plano Tecnológico, constituída por representantes de todos os ministérios.

De acordo com o relatório do MNE de 2009 o modelo de governação adotado pretendia demonstrar ser uma solução adequada, que elevava os graus de compromisso setorial com a execução das medidas e evidenciaria preventivamente eventuais atrasos específicos, pretendendo-se que a elaboração e a monitorização do Programa através de uma rede de pontos focais, suportada numa plataforma interativa de trabalho colaborativo e num sistema *online* de monitorização, permitisse alimentar um site de interação permanente com os cidadãos, garantindo, assim, um processo dinâmico de ação e controlo transparente e participado.

Na lei orgânica do atual XIX Governo não é feita referência à coordenação da Estratégia de Lisboa/Europa 2020, apesar de ter sido identificada uma delegação de competências do Ministro da Economia e do Emprego no Secretário de Estado do Empreendedorismo, Competitividade e Inovação relativa à “*coordenação do Plano Tecnológico e da Estratégia de Lisboa e da rede de pontos focais que será constituída para apoio na sua dinamização e monitorização*” (Despacho n.º 10353/2011, de 17 de agosto).

Recentemente esta competência foi afeta ao Secretário de Estado Adjunto do Primeiro Ministro, responsável pela apresentação da carta de atualização do PNR à Comissão Europeia em abril de 2012.

Nesta carta refere-se que o “*Governo Português decidiu criar um grupo de trabalho interministerial que, de forma regular e continuada, reflita sobre as metas e medidas do PNR e sobre a sua articulação com o Programa de Assistência Económica e Financeira e com o Programa do Governo*”.

Em resultado dos contactos efetuados, apurou-se que o referido grupo de trabalho, ainda numa fase de constituição, é liderado pela ESAME – Estrutura de Acompanhamento dos Memorandos e conta com

<sup>55</sup> Despacho n.º 523/2010, de 8 de janeiro.





Q.

## Tribunal de Contas

---

representantes dos Ministérios das Finanças (neste caso, o Coordenador do Observatório QREN<sup>56</sup>), da Solidariedade e da Segurança Social, da Economia e Emprego e da Educação e Ciência e da Direção-Geral dos Assuntos Europeus.

A estrutura de missão ESAME, que funciona na dependência do Secretário de Estado Adjunto do Primeiro Ministro, foi criada através da RCM n.º 28/2011, de 11 de julho, tendo por missão *“acompanhar, em conjunto com o MFAP, o cumprimento integral e atempado das medidas assumidas pelo Estado Português (...) e para servir de ponto de ligação, em conjunto com o Ministério das Finanças, entre o Governo e os representantes da União Europeia, Fundo Monetário Internacional e Banco Central Europeu, em matérias relacionadas com a execução técnica das medidas acordadas”*.

Presentemente o grupo de trabalho, que se reunirá em princípio trimestralmente, encontra-se a desenvolver trabalhos com vista a definir métricas de monitorização e de alocação de recursos financeiros das medidas em que se concretizam as políticas públicas previstas no PNR.

---

<sup>56</sup> Estrutura que passou para a dependência do Ministério das Finanças (RCM n.º 49/2011, de 28 de novembro).



## **4 – EXECUÇÃO DAS MEDIDAS ADOTADAS EM PORTUGAL, FINANCIADAS NO ÂMBITO DO QCA III, DO FUNDO DE COESÃO II, DO QREN, DO PRODER E DO PROMAR**

Os PNR e os respetivos relatórios de execução não continham informação física e financeira decorrente da implementação das medidas previstas no âmbito das políticas públicas, impossibilitando o apuramento das verbas envolvidas na aplicação das medidas.

Dada esta limitação e tendo em conta que os investimentos cofinanciados pela UE encontram-se alinhados com a Estratégia de Lisboa / Europa 2020, apuraram-se os contributos do QCA III, do Fundo de Coesão II, do QREN, do PRODER e do PROMAR para aqueles objetivos no período 2000-2010. Em particular no QREN, a programação e aplicação dos fundos comunitários inserem-se em estratégias de desenvolvimento que têm de se articular com os objetivos e prioridades estabelecidas para a Estratégia de Lisboa/Europa 2020, evidenciadas nos reportes do *earmarking*.

De acordo com o n.º 3 do artigo 9.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de julho de 2006<sup>57</sup> a intervenção cofinanciada pelos fundos incide nas prioridades da UE de promoção da competitividade e criação de empregos, nomeadamente tendo em vista o cumprimento dos objetivos das Orientações Integradas para o Crescimento e o Emprego visando o cumprimento das metas mínimas de despesa fixadas através do seu enquadramento nas categorias de ações estabelecidas no anexo IV do mesmo regulamento. Estas categorias que totalizam 47 tipos de ações, organizadas por temas prioritários, são as que identificam os investimentos dos Estados-Membros associados ao cumprimento dos objetivos da Estratégia de Lisboa, tendo Portugal proposto adicionar mais 6 em consonância com o já previsto no PNACE<sup>58</sup>.

Este processo culmina com uma avaliação dos investimentos concretizados e enquadrados nas listas de categorias de ações contempladas no referido Regulamento – *earmarking* – que representarão uma parte muito significativa dos recursos financeiros do QREN utilizados na execução dos objetivos daquela Estratégia, conforme se evidenciará mais adiante.

Tendo em conta esta metodologia, as análises que se seguem procuram revelar a despesa pública envolvida nestes instrumentos financeiros, no período compreendido entre 2000 e 2010, discriminada por períodos de programação e, sempre que possível, por fontes de financiamento. Apesar de no QCA III, no Fundo de Coesão II, no PRODER e no PROMAR as disposições legais não vincularem à avaliação *earmarking*, obteve-se junto das entidades responsáveis pelos diversos fundos comunitários esta informação devendo entender-se nestas situações a informação financeira como aproximada.

No período 2000-2010 foi executada despesa pública de € 34.408,8 M que se enquadrou nos objetivos da Estratégia de Lisboa, da qual € 22.074,0 M foram financiados por fundos comunitários e € 12.334,8 M se traduziram em contrapartida pública nacional. Estes investimentos realizaram-se pelos diferentes temas prioritários conforme se discrimina em seguida.

---

<sup>57</sup> Estabelece disposições gerais sobre o FEDER, o FSE e o Fundo de Coesão.

<sup>58</sup> Portugal propôs que no âmbito do QREN fossem aprovadas as seguintes categorias de despesa: Gestão de resíduos domésticos e industriais; Gestão e distribuição de água; Tratamento de água; Prevenção de riscos; Projetos integrados de reabilitação urbana e rural; e Infraestruturas de ensino.



# Tribunal de Contas

**Quadro 5 – Despesa pública realizada com financiamento do QCA III, do QREN, do PRODER e do PROMAR por tema prioritário da Estratégia de Lisboa no período 2000-2010**

(em milhões de euros)

Temas Prioritários (*)	Despesa Pública Total Realizada (**)					Financiamento Comunitário					Total	
	QCA III (***)	FC II	QREN	PRODER	PROMAR	QCA III (FEDER, FSE e FEOGA-O)	FC II (Fundo de Coesão II)	QREN (FEDER, FSE e Fundo Coesão)	PRODER (FEADER)	PROMAR (FEP)	Despesa Pública (****)	Financiamento Comunitário
Melhorar o Capital Humano	6.587,0		2.933,3			4.366,1		2.059,9			9.520,3	6.426,0
Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (IDT), Inovação e Empreendedorismo	6.160,0		1.030,0	282,8	0,7	3.409,6		927,0	210,9	0,5	7.473,5	4.548,0
Reabilitação Urbana e Rural	3.301,3		152,2	0,3		2.243,7		108,8	0,2		3.453,8	2.352,7
Transportes	1.860,4	1.463,8	274,2			744,8	1.115,3	195,1			3.598,4	2.055,2
Energia	1.345,4	58,9	1,6		0,7	543,5	32,6	1,4		0,5	1.406,6	578,0
Melhorar a Inclusão Social dos Mais Desfavorecidos	1.220,2		164,7			763,0		116,1			1.384,9	879,1
Proteção do Ambiente e Prevenção de Riscos	1.205,0	2.033,9	358,5		27,0	823,4	1.383,1	253,2		25,0	3.624,4	2.484,7
Sociedade de Informação	1.035,0		91,0			637,9		56,7			1.126,0	694,6
Melhorar o Acesso ao Emprego e a Sustentabilidade	523,1		270,2	60,2	11,0	334,1		192,1	45,1	7,6	864,5	578,9
Aumentar a Adaptabilidade dos Trabalhadores, das Empresas e dos Empresários	511,2		170,7			351,0		131,5			681,9	482,5
Investimento em Infraestruturas Sociais	274,2		1.000,3			205,7		788,6			1.274,5	994,3
<b>Total EARMARKING</b>	<b>24.022,8</b>	<b>3.556,6</b>	<b>6.446,7</b>	<b>343,3</b>	<b>39,4</b>	<b>14.422,8</b>	<b>2.531,0</b>	<b>4.830,4</b>	<b>256,2</b>	<b>33,6</b>	<b>34.408,8</b>	<b>22.074,0</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>34.241,6</b>	<b>3.923,9</b>	<b>7.311,3</b>	<b>1.201,3</b>	<b>53,3</b>	<b>20.667,7</b>	<b>2.825,1</b>	<b>5.462,9</b>	<b>1.003,5</b>	<b>43,4</b>	<b>46.731,4</b>	<b>30.002,6</b>
<b>% EARMARKING</b>	<b>70,2</b>	<b>90,6</b>	<b>88,2</b>	<b>28,6</b>	<b>73,9</b>	<b>69,8</b>	<b>89,6</b>	<b>88,4</b>	<b>25,5</b>	<b>77,5</b>	<b>73,6</b>	<b>73,6</b>

(\*) De acordo com o Anexo IV do Regulamento 1083/2006, de 11 de junho.

(\*\*) Entenda-se despesa realizada como despesa validada.

(\*\*\*) O QCA III encontra-se encerrado e a sua execução teve como data limite 30 de junho de 2009.

(\*\*\*\*) Despesa pública = Despesa comunitária + Contrapartida pública nacional.

Fonte: IFDR, Observatório do QREN (informação remetida a 30 de agosto de 2012), Autoridades de Gestão do PROMAR e do PRODER (informação remetida a 13 de agosto de 2012).

Na década 2000-2010 a despesa pública financiada por estes fundos comunitários foi de € 46.731,4 M, relevando para os objetivos da Estratégia de Lisboa 73,6% - € 34.408,8 M - dos quais cerca de 80,4% se concentraram em apenas cinco temas: “melhorar o capital humano” – € 9.520,3 M; “investigação e desenvolvimento tecnológico, inovação e empreendedorismo” – € 7.473,5 M; “proteção do ambiente e prevenção de riscos” – € 3.624,4 M; “transportes” – € 3.598,4 M e em “reabilitação urbana e rural” – € 3.453,8 M.

## 4.1 – QCA III

No QCA III que foi executada uma despesa pública de € 34.241,6 M, dos quais 60,4% (€ 20.667,7 M) foram financiados por fundos comunitários - FEDER: € 13.451,5 M; FSE: € 4.812,5 M; FEOGA – Orientação: € 2.170,2 M; e IFOP: € 233,4 M. A execução desta despesa, inicialmente prevista até 31



de dezembro de 2008, devido à crise económica e financeira teve uma prorrogação de mais seis meses, tendo o QCA III tido como prazo limite para o seu encerramento 30 de junho de 2009.

Em sede de contraditório, o IGFSE veio referir que foram identificadas pequenas diferenças nos valores apurados pela Comissão de Gestão do QCA III relativamente ao FSE, as quais são “(...) eventualmente resultantes de correções financeiras realizadas após o encerramento do QCA III, cujo diferencial (menos de 0,2 M €) não tem impacto na análise efetuada”.

Destes investimentos estiveram relacionados com a prossecução dos objetivos da Estratégia de Lisboa € 24.022,8 M (70,2%) dos quais € 14.422,8 M corresponderam a financiamento comunitário com a seguinte repartição:

**Quadro 6 – Execução acumulada / *earmarking* dos fundos do QCA III em 30 de junho de 2009**

(em milhões de euros)

Fundos	Execução 2000-2009	
	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária
FEDER	23.406,3	13.451,5
<i>earmarking</i> FEDER	14.444,2	8.043,4
FSE	7.430,0	4.812,5
<i>earmarking</i> FSE	7.265,3	4.697,6
FEOGA-O	3.072,2	2.170,2
<i>earmarking</i> FEOGA-O	2.313,3	1.681,7
IFOP	333,0	233,4
<b>Total</b>	<b>34.241,5</b>	<b>20.667,6</b>
<i>earmarking</i>	24.022,8	14.422,8

Fonte: IFDR (Comissão de Gestão do QCA III) em 4 de abril de 2012.

Esta despesa pública resultou da execução de 19 Programas Operacionais do QCA III<sup>59</sup> e contribuiu para os temas prioritários da Estratégia de Lisboa da seguinte forma:

**Quadro 7 – Execução por temas prioritários - *earmarking* dos fundos do QCA III em 30 de junho de 2009**

(em milhões de euros)

Temas Prioritários	Despesa Pública Total		Financiamento Comunitário	
	Valor	%	Valor	%
Melhorar o Capital Humano	6.587,0	27,4	4.366,1	30,3
Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (IDT), Inovação e Empreendedorismo	6.160,0	25,6	3.409,6	23,6
Reabilitação Urbana e Rural	3.301,3	13,7	2.243,7	15,6
Transportes	1.860,4	7,7	744,8	5,2
Energia	1.345,4	5,6	543,5	3,8
Melhorar a Inclusão Social dos Mais Desfavorecidos	1.220,2	5,1	763,0	5,3
Proteção do Ambiente e Prevenção de Riscos	1.205,0	5,0	823,4	5,7
Sociedade de Informação	1.035,0	4,3	637,9	4,4
Melhorar o Acesso ao Emprego e a Sustentabilidade	523,1	2,2	334,1	2,3
Aumentar a Adaptabilidade dos Trabalhadores, das Empresas e dos Empresários	511,2	2,1	351,0	2,4
Investimento em Infraestruturas Sociais	274,2	1,1	205,7	1,4
<b>Total</b>	<b>24.022,8</b>	<b>100,0</b>	<b>14.422,8</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IFDR (Comissão de Gestão do QCA III) em 7 de fevereiro de 2012.

<sup>59</sup>No QCA III existiram 20 Programas Operacionais. À exceção do PO Assistência Técnica todos os outros contribuíram para o *earmarking*.

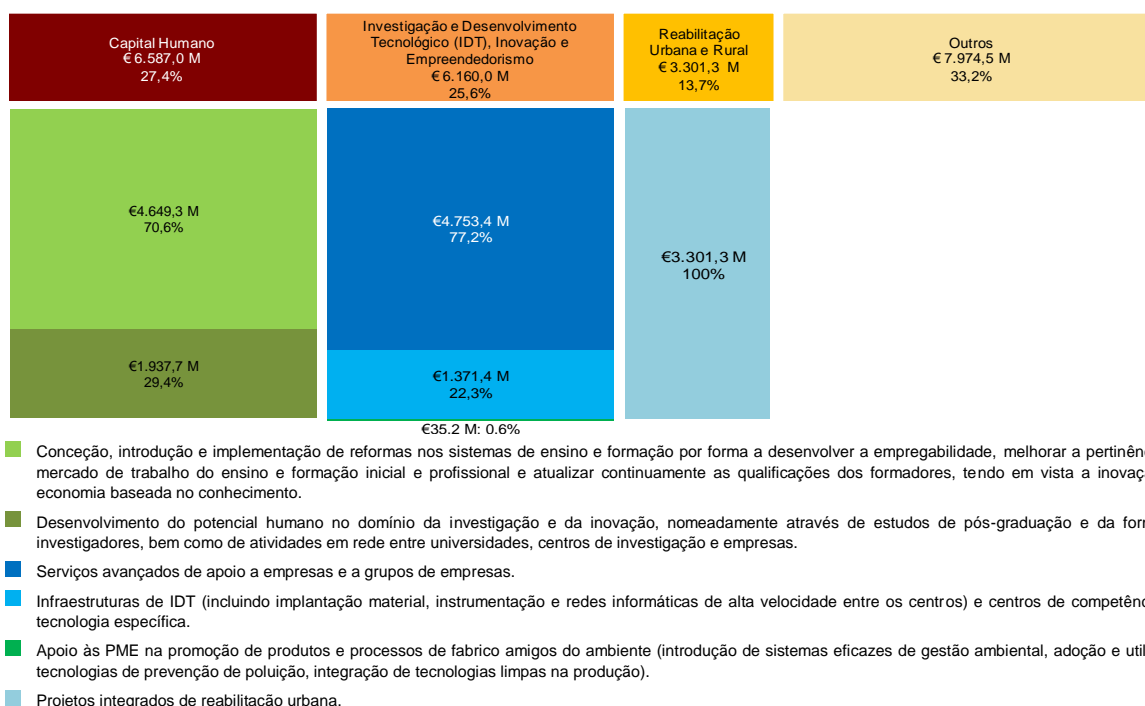


## Tribunal de Contas

No período compreendido entre 1 de janeiro de 2000 e 30 de junho de 2009, € 16.048,3 M (66,8%) da despesa pública realizada no âmbito do QCA III concentrou-se em três temas: € 6.587,0 M (27,4%), em “melhorar o capital humano”; € 6.160,0 M (25,6%) em “investigação e desenvolvimento tecnológico, inovação e empreendedorismo”; e € 3.301,3 M (13,7%) em “reabilitação urbana e rural”.

No gráfico seguinte decompõe-se a despesa pública total pelas categorias de despesa previstas na afetação destes recursos financeiros à concretização dos objetivos da Estratégia de Lisboa.

Gráfico 1 – Despesa pública por temas e categorias de despesa - QCA III



No QCA III o tema “melhorar o capital humano” foi o que envolveu maior despesa pública (€ 6.587,0 M). Para esta despesa contribuíram as tipologias de investimentos nas categoria de “conceção, introdução e implementação de reformas nos sistemas de ensino e formação por forma a desenvolver a empregabilidade, melhorar a pertinência para o mercado de trabalho do ensino e formação inicial e profissional e atualizar continuamente as qualificações dos formadores, tendo em vista a inovação e uma economia baseada no conhecimento”, que absorveu € 4.649,3 M (70,6%) e a do “desenvolvimento do potencial humano no domínio da investigação e da inovação, nomeadamente através de estudos de pós graduação e da formação de investigadores, bem como de atividades em rede entre universidades, centros de investigação e empresas” onde se afetaram € 1.937,7 M (29,4%).

No âmbito da “investigação e desenvolvimento tecnológico (IDT), inovação e empreendedorismo” executou-se € 6.160,0 M e de entre os investimentos concretizados destaca-se a categoria dos “serviços avançados de apoio a empresas e a grupos de empresas” que absorveu € 4.753,4 M (77,2%). A restante despesa, de € 1.371,4 M (22,3%), aplicou-se no “apoio às PME na promoção de produtos e processos de fabrico amigos do ambiente”.

No tema prioritário “reabilitação urbana e rural” despenderam-se € 3.301,3 M em “projetos integrados de reabilitação urbana”, através dos PO Regionais (POR) do QCA III, maioritariamente do POR Alentejo



(€ 808,6 M – 24,5%), do POR do Norte (€ 730,3 M – 22,1%) e do POR do Centro (€ 675,3 M – 20,5%).

O valor remanescente (“outros”) de € 7.974,5 M repartiu-se pelos demais oito temas prioritários, salientando-se um maior investimento nas categorias “transportes”, que representou 7,7% (€ 1.860,4 M), e um menor em “infraestruturas sociais” de 1,1% (€ 274,2 M).

Numa análise transversal à despesa por categorias relacionadas com a Estratégia de Lisboa verificou-se que no QCA III três absorveram €12.704,1 M ou seja mais de metade da totalidade da despesa pública realizada (52,9%)<sup>60</sup>.

Enunciam-se nos Quadros A.1, A.2 e A.3 do Anexo I, por fundo comunitário, as execuções físicas nos temas prioritários mais relevantes “melhorar o capital humano”, “investigação e desenvolvimento tecnológico, inovação e empreendedorismo” e “reabilitação urbana e rural”, e, dentro destes, na categoria materialmente mais significativa<sup>61</sup>:

- ◆ “Conceção, introdução e implementação de reformas nos sistemas de ensino e formação por forma a desenvolver a empregabilidade, melhorar a pertinência para o mercado de trabalho do ensino e formação inicial e profissional e atualizar continuamente as qualificações dos formadores, tendo em vista a inovação e uma economia baseada no conhecimento” (despesa pública financiada pelo FSE € 4.649,3 M);
- ◆ “Serviços avançados de apoio a empresas e a grupos de empresas” (despesa pública financiada pelo FEDER € 4.753,4 M);
- ◆ “Projetos integrados de reabilitação urbana” (despesa pública financiada pelo FEDER e FEOGA-O - € 2.320,1 M e € 981,2 M, respetivamente).

## 4.2 – Fundo de Coesão II

No âmbito do Fundo de Coesão II, desde 2000 até junho de 2010 registou-se uma despesa total de € 3.923,9 M, da qual € 2.825,1 M foi suportada pelo respetivo fundo. Daquela, enquadrava-se nos objetivos da Estratégia de Lisboa € 3.556,7 M (90,6%) sendo € 2.530,9 M (89,6%) pelo Fundo de Coesão II.

Os investimentos concretizaram-se nas áreas do ambiente e dos transportes e foram realizados do seguinte modo:

---

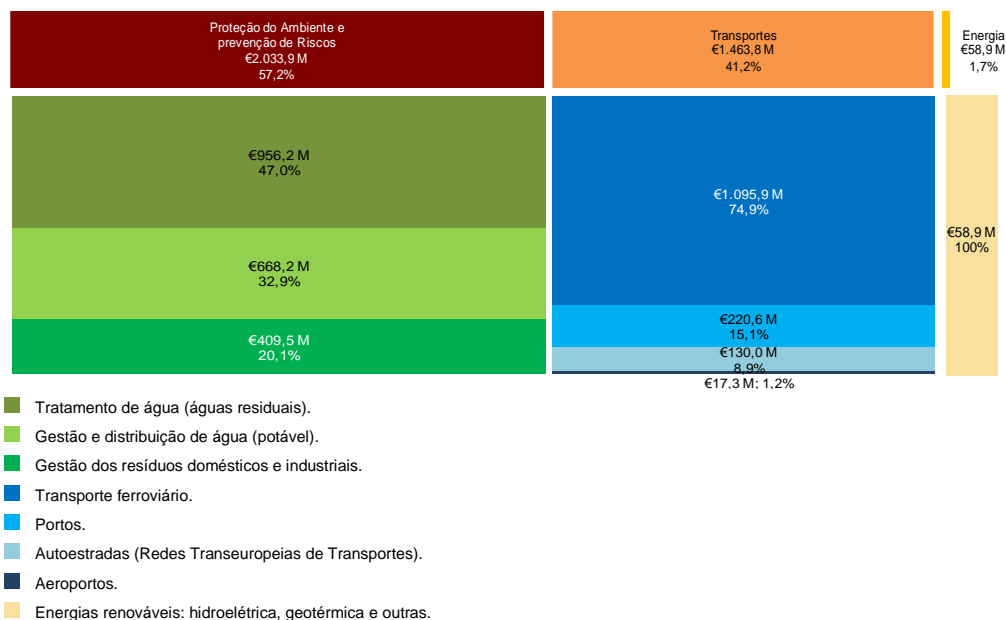
<sup>60</sup> Em que €4.753,4 M (19,8%) se registaram em “serviços avançados de apoio a empresas e grupos de empresas”, €4.649,3 M (19,4%) na “conceção, introdução e implementação de reformas nos sistemas de ensino e formação por forma a desenvolver a empregabilidade, melhorar a pertinência para o mercado de trabalho do ensino e formação inicial e profissional e atualizar continuamente as qualificações dos formadores, tendo em vista a inovação e uma economia baseada no conhecimento” e € 3.301,3 M (13,7%) em “projetos integrados de reabilitação urbana”.

<sup>61</sup> Não tendo sido possível à Comissão de Gestão do QCA III apresentar a leitura dos indicadores por programa/medida.



## Tribunal de Contas

Gráfico 2 – Execução do Fundo de Coesão II por temas e categorias de despesa



Encontram-se enunciadas no Quadro – A.4 do Anexo I as realizações físicas inerentes ao Fundo de Coesão II, por tema prioritário: “proteção do ambiente e prevenção de riscos”, “transportes” e “energia”.

### 4.3 – QREN

No âmbito do QREN (cuja execução se prolongará até 31 de dezembro de 2015) prevê-se a realização de uma despesa pública de € 29.116 M<sup>62</sup> financiada por fundos comunitários em € 21.411 M (73,5%) sendo a contrapartida pública nacional de € 7.705 M (26,5%).

À data de 31 de dezembro de 2010, encontrava-se aprovada uma despesa pública de € 18.768,1 M, dos quais € 14.065,6 M com origem em fundos comunitários e € 4.702,5 M em contrapartida pública nacional. No entanto, àquela data o QREN registava uma despesa pública validada de apenas € 7.311,3 M e um valor de fundo validado de € 5.462,9 M (25,5%<sup>63</sup>)<sup>64</sup>.

Em termos da Estratégia Lisboa/Europa 2020, executado todo o QREN, prevê-se que se afetem € 17.572,9 M, o que significará cerca de 82,1%<sup>65</sup> do envelope financeiro. Este montante resultará da execução de 3 Programas Operacionais (PO) Temáticos, 5 PO Regionais e mais 4 das Regiões Autónomas. Até 31 de dezembro de 2010 estes PO contribuíram para a concretização da despesa pública pelos diversos temas prioritários da Estratégia de Lisboa da seguinte forma:

<sup>62</sup>Excluindo a despesa pública relativa ao objetivo cooperação territorial europeia (FEDER – € 99 M e a contrapartida pública nacional – € 37 M.

<sup>63</sup>Pagamento de fundos comunitários/valor programado de fundos comunitários = € 5.462,9 M/€ 21.411,6 M.

<sup>64</sup>No final do 1º trimestre de 2012 esta taxa ascendia a 42,1%.

<sup>65</sup>€ 17.572,9 M/€ 21.411,6 M.

**Quadro 8 – Execução por temas prioritários - *earmarking* - QREN  
em 31 de dezembro de 2010**

(em milhões de euros)

Temas Prioritários	Fundo Programado	Despesa Pública Aprovada	Fundo Comunitário Aprovado	Despesa Pública Validada	Fundo Validado
Melhorar o Capital Humano	4.804,2	5.375,3	3.750,3	2.933,3	2.059,9
Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (IDT), Inovação e Empreendedorismo	1.040,9	2.039,8	1.578,6	1.030,0	927,0
Investimento em Infraestruturas Sociais	4.537,8	3.893,6	3.438,2	1.000,3	788,6
Proteção do Ambiente e Prevenção de Riscos	2.205,9	1.366,2	958,2	358,5	253,2
Transportes	2.128,5	914,1	727,0	274,2	195,1
Melhorar o Acesso ao Emprego e a Sustentabilidade	544,6	439,3	311,0	270,2	192,1
Aumentar a Adaptabilidade dos Trabalhadores, das Empresas e dos Empresários	511,2	348,5	266,5	170,7	131,5
Melhorar a Inclusão Social dos Mais Desfavorecidos	401,8	299,2	211,6	164,7	116,1
Reabilitação Urbana e Rural	454,2	747	539,4	152,2	108,8
Sociedade de Informação	692,5	671	405,5	91,0	56,7
Energia	251,3	35,2	28,7	1,6	1,4
<b>Total</b>	<b>17.572,9</b>	<b>16.129,1</b>	<b>12.215,2</b>	<b>6.446,7</b>	<b>4.830,4</b>

Fonte: Observatório do QREN, informação remetida a 30 de agosto de 2012.

No período compreendido entre 1 de janeiro de 2007 e 31 de dezembro de 2010, encontravam-se relacionados com a Estratégia de Lisboa € 6.446,7 M de despesa pública validada (88,2% da despesa pública total validada), tendo sido executado € 4.830,4 M de fundos comunitários, ou seja, 27,5% dos fundos programados para o *earmarking*<sup>66</sup>.

Em finais de 2010, a execução da despesa pública do QREN associada à Estratégia de Lisboa, concentrava-se em três temas prioritários (77,0% do total da despesa pública validada *earmarking*), em “melhorar o capital humano” – € 2.933,3 M, “investigação e desenvolvimento tecnológico em inovação e empreendedorismo” – € 1.030,0 M e em “infraestruturas sociais” – € 1.000,3 M. No gráfico seguinte decompõe-se a despesa pública por temas e categorias.

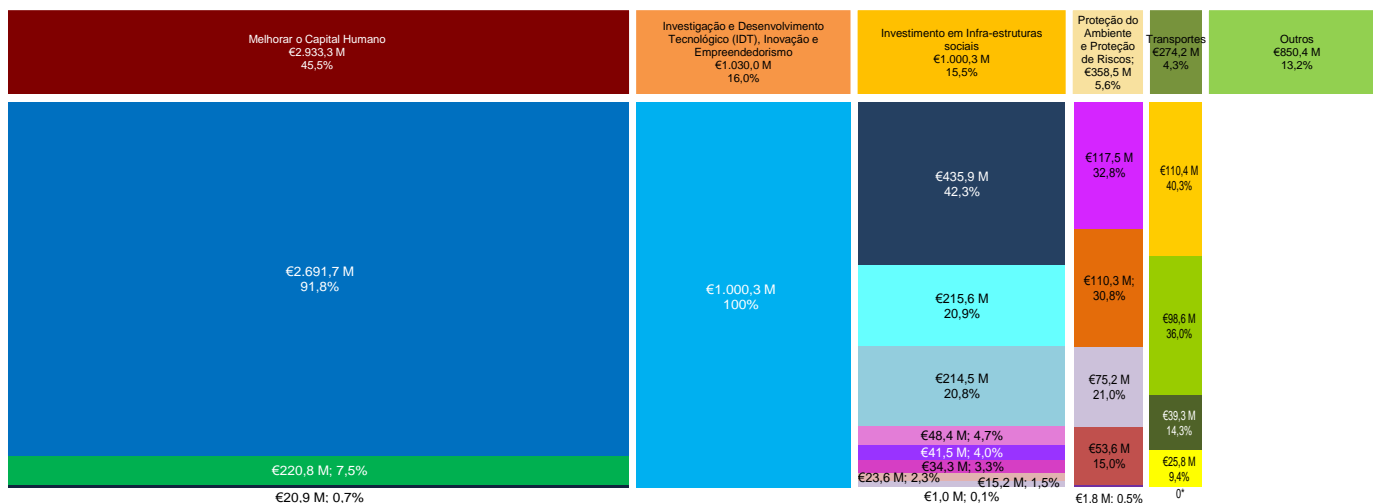
<sup>66</sup>De realçar que da metodologia subjacente ao exercício do *earmarking* resulta a classificação dos projetos num único tema prioritário (o mais relevante) ainda que os mesmos possam contribuir para outras tipologias.





# Tribunal de Contas

### Gráfico 3 – Execução do QREN no período 2007-2010 por temas e categorias de despesa



- Medidas para aumentar a participação no ensino e formação ao longo da vida, em especial através de ações destinadas a reduzir o abandono escolar prematuro e a segregação curricular baseada no sexo, e a aumentar o acesso ao ensino e à formação inicial, profissional e superior, bem como a qualidade dos mesmos.
- Desenvolvimento do potencial humano no domínio da investigação e da inovação, nomeadamente através de estudos de pós-graduação e da formação de investigadores, bem como de atividades em rede entre universidades, centros de investigação e empresas.
- Conceção, introdução e implementação de reformas nos sistemas de ensino e formação por forma a desenvolver a empregabilidade, melhorar a pertinência para o mercado de trabalho do ensino e formação inicial e profissional e atualizar continuamente as qualificações dos formadores, tendo em vista a inovação e uma economia baseada no conhecimento.
- Infraestruturas de ensino.
- Investimento em empresas diretamente ligadas à investigação e à inovação (tecnologias inovadoras, estabelecimento de novas empresas por universidades, centros e empresas de IDT existentes, etc.).
- Outros investimentos em empresas
- Outras medidas destinadas a estimular a investigação, a inovação e o empreendedorismo nas PME.
- Serviços avançados de apoio a empresas e grupos de empresas.
- Transferência de tecnologias e aperfeiçoamento das redes de cooperação entre pequenas e médias empresas (PME), entre estas e outras empresas e universidades, estabelecimentos de ensino pós-secundário de todos os tipos, autoridades regionais, centros de investigação e polos científicos e tecnológicos (parques científicos e tecnológicos, tecnopolos, etc.).
- Apoio à IDT, em especial nas PME (incluindo acesso a serviços de IDT em centros de investigação).
- Atividades de IDT em centros de investigação.
- Infraestruturas de IDT (incluindo implantação material, instrumentação e redes informáticas de alta velocidade entre os centros) e centros de competência numa tecnologia específica.
- Apoio às PME na promoção de produtos e processos de fabrico amigos do ambiente (introdução de sistemas eficazes de gestão ambiental, adoção e utilização de tecnologias de prevenção da poluição, integração de tecnologias limpas na produção).
- Tratamento de água (águas residuais).
- Gestão e distribuição de água (água potável).
- Prevenção de riscos (incluindo a conceção e execução de planos e medidas destinados a prevenir e gerir os riscos naturais e tecnológicos).
- Gestão de resíduos domésticos e industriais.
- Promoção de transportes urbanos limpos.
- Portos.
- Transporte ferroviário (RTE-T).
- Transporte ferroviário.
- Aeroportos.
- \* Autoestradas.
- Transportes multimodais.
- Transportes multimodais (RTE-T).
- Sistemas de transporte inteligentes.

No tema prioritário “melhorar o capital humano” relevou a categoria de despesa das “medidas para aumentar a participação no ensino e formação ao longo da vida, em especial através de ações destinadas a reduzir o abandono escolar prematuro e a segregação curricular baseada no sexo, e a aumentar o acesso ao ensino e à formação inicial, profissional e superior, bem como a qualidade dos mesmos”, que abrangeu € 2.691,7 M, ou seja 91,8% do total gasto.



No âmbito da “investigação e desenvolvimento tecnológico (IDT), inovação e empreendedorismo” dos € 1.030,0 M destacam-se os aplicados em “investimento em empresas diretamente ligadas à investigação e à inovação” com € 435,9 M, em “outros investimentos em empresas” com € 215,6 M e em “outras medidas destinadas a estimular a investigação, a inovação e o empreendedorismo” com € 214,5 M, que representam cerca de 42,3%, 20,9% e 20,8%, respetivamente, da despesa pública validada.

Em “investimento em infraestruturas sociais” a execução relevante para *earmarking* destinou-se exclusivamente ao ensino.

O valor remanescente (“outros”) de € 850,4 M repartiu-se pelos outros seis temas prioritários, salientando-se um maior investimento nas categorias “melhorar o acesso ao emprego e a sustentabilidade” e “aumentar a adaptabilidade dos trabalhadores, das empresas e dos empresários”, que representaram 4,2% (€ 270,2 M) e 2,6% (€ 170,7 M) respetivamente da despesa pública validada.

Quanto à realização física do QREN alcançada até ao final de 2010, designadamente no que se refere aos indicadores físicos comuns<sup>67</sup> enuncia-se no Quadro – A.5 do Anexo I alguns resultados atingidos por tema prioritário e respetiva categoria de despesa pública com financiamento comunitário mais relevante.

- ◆ “Medidas para aumentar a participação no ensino e formação ao longo da vida, em especial através de ações destinadas a reduzir o abandono escolar prematuro e a segregação curricular baseada no sexo, e a aumentar o acesso ao ensino e à formação inicial, profissional e superior, bem como a qualidade dos mesmos” (€ 2.691,7 M);
- ◆ “Investimento em empresas diretamente ligadas à investigação e à inovação” (€ 435,9 M);
- ◆ “Infraestruturas de ensino” (€ 1.000,3 M).

#### 4.4 – PRODER

No âmbito do PRODER prevê-se a realização de uma despesa pública de € 4.558,5 M financiada pelo FEADER em € 3.573,8 M sendo a contrapartida pública nacional de € 984,7 M<sup>68</sup>.

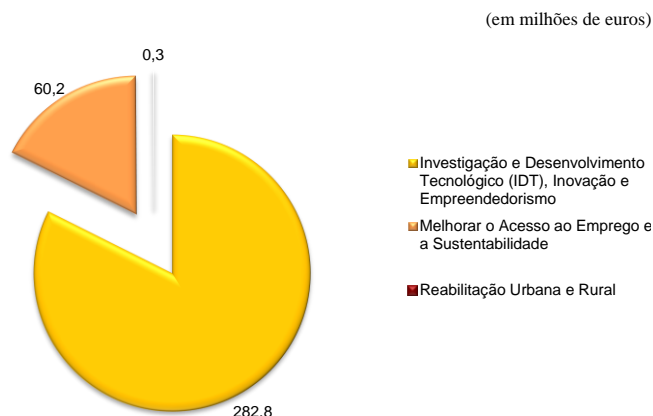
À data de 31 de dezembro de 2010 a execução do PRODER era reduzida uma vez que só havia sido contratada uma despesa pública de € 1.996,2 M, dos quais € 1.530,2 M FEADER e € 466,0 M de contrapartida pública nacional. Os pagamentos FEADER eram ainda inferiores, de apenas € 1.003,5 M. Dos valores executados só € 343,3 M se relacionavam com os objetivos da Estratégia de Lisboa, revelando-se os realizados em “investigação e desenvolvimento tecnológico (IDT), inovação e empreendedorismo”, de € 282,8 M (82,4%) conforme se visualiza seguidamente.

---

<sup>67</sup> ICC – Indicadores Comuns Comunitários (aplicáveis aos PO FEDER e FC); ICN – Indicadores Comuns Nacionais (aplicáveis aos PO FEDER e FC de recolha anual); ICT – Indicadores Comuns Trimestrais – Apurados para cada boletim sobre os Indicadores Estruturais do QREN (nos PO FEDER e FC grande parte destes indicadores decorrem dos indicadores comuns anteriormente referidos).

<sup>68</sup> Valores aprovados para o PRODER sem considerar a reprogramação já ocorrida em 2012.

Gráfico 4 – Execução do PRODER no período 2007-2010 por temas prioritários da Estratégia de Lisboa



Fonte: Autoridade de Gestão do PRODER.

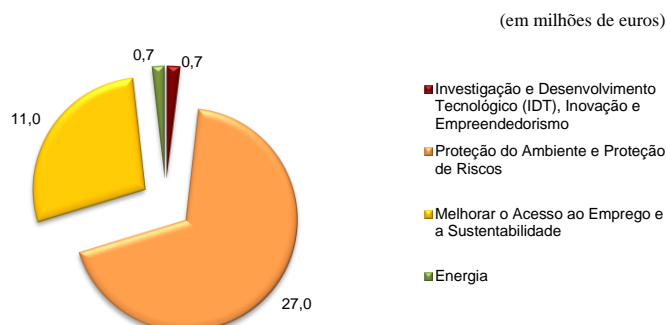
Relativamente à execução física a Autoridade de Gestão do PRODER indicou que no tema prioritário “investigação e desenvolvimento tecnológico, inovação e empreendedorismo” foram criadas 20 redes temáticas e no de “melhorar o acesso ao emprego e a sustentabilidade” criados 4352 empregos.

## 4.5 – PROMAR

Para o período de programação 2000-2013 prevê-se no PROMAR a realização de uma despesa pública de € 325,8 M financiada pelo FEP em € 246,4 M e a contrapartida pública nacional de € 79,0 M. Em 31 de dezembro de 2010 a taxa de execução do PROMAR era 16,4% e tinha sido executada uma despesa pública de € 53,3 M (€ 43,4 M relativos ao FEP e € 9,9 M à contrapartida pública nacional).

Da despesa executada apenas € 39,4 M se enquadravam nos objetivos da Estratégia de Lisboa. Conforme se pode visualizar no gráfico seguinte a maior parcela, de € 27,0 M, foi realizada no tema prioritário da “proteção do ambiente e prevenção de riscos” e logo em seguida, € 11,0 M em “melhorar o acesso ao emprego e a sustentabilidade”.

Gráfico 5 – Contributos do PROMAR para o earmarking



Fonte: Autoridade de Gestão do PROMAR.

Quanto à componente física do PROMAR associada aos investimentos inerentes à Estratégia de Lisboa não foram disponibilizados os dados. No entanto a Autoridade de Gestão fez notar que:



- ◆ Para o tema “*proteção do ambiente e prevenção de riscos*” consideraram a despesa executada nas medidas “*cessação definitiva da atividade da pesca*”, “*cessação temporária da atividade da pesca*” e “*compensações socioeconómicas*”, atendendo a que o objetivo é compensar a ausência da atividade da pesca para a melhoria do equilíbrio dos recursos da pesca/esforço da pesca;
- ◆ Na “*energia*” consideraram 20% da despesa executada na medida “*investimentos a bordo e seletividade*” relativa a substituição de motores por novos mais eficientes;
- ◆ Em “*melhorar o acesso ao emprego e a sustentabilidade*” relevou a despesa nas medidas “*investimentos produtivos na aquicultura*” e “*transformação e comercialização*”, atendendo a que podem contribuir para a criação de postos de trabalho e para a sustentabilidade do setor.
- ◆ Os Eixos 3 e 4 do PROMAR poderiam contribuir para os temas prioritários “*melhorar o capital humano*” e “*reabilitação de zonas costeiras*”, porém não apresentam execução até 31 de dezembro de 2010.

## **5 – BALANÇO DA IMPLEMENTAÇÃO E DOS RESULTADOS DA ESTRATÉGIA DE LISBOA EM PORTUGAL**

Os instrumentos nacionais de aplicação da Estratégia de Lisboa traduziram-se nos PNR (PNACE e PNR 2008/2010) e nos seus relatórios anuais de execução.

Genericamente observou-se que estes PNR continham a quase globalidade das medidas que têm vindo a concretizar as políticas públicas desde 2005, não sendo sempre evidente a sua direta relação com os objetivos da Estratégia de Lisboa. Quer os PNR quer os respetivos relatórios de execução agregam os contributos parcelares provenientes dos diversos ministérios que executam as respetivas medidas, não havendo, muitas vezes, abordagens idênticas.

Trata-se de documentos extensos que pretenderam abranger todas as políticas públicas dos diversos setores, com descrições mais ou menos pormenorizadas das respetivas medidas, sem evidenciarem a sua integração e articulação com outros instrumentos, nomeadamente com os orçamentos do Estado. Os PNR não identificaram sempre de forma clara, sistemática e coerente os objetivos e metas a alcançar nas múltiplas medidas propostas, o que dificulta a monitorização e avaliação em termos físicos e financeiros, impedindo, em última instância, a avaliação dos seus impactos nas finanças públicas.

Assim, com exceção da avaliação dos contributos dos instrumentos financeiros comunitários para a Estratégia de Lisboa, a que se procedeu no ponto 4 deste relatório, não foi possível mensurar os custos para o Estado da implementação das medidas contidas nos PNR.

As medidas e ações previstas encontram-se apresentadas com pouco detalhe quanto às metas, ao calendário de execução, aos impactos esperados, aos riscos de execução, aos custos orçamentais e às fontes de financiamento, nomeadamente, comunitárias. De uma forma geral observou-se que não é possível, com base na informação disponibilizada, saber exatamente quais as metas fixadas, se foram alcançadas, quais os resultados e quanto custou.

Por estes motivos, a análise conjugada ao PNACE e ao PNR 2008/2010 e respetivos relatórios não permite avaliar o cumprimento das reformas preconizadas, detalhadas nas inúmeras medidas e ações



## Tribunal de Contas

previstas num e noutro Programa, porque não há uma transição clara entre o PNACE e o PNR, ficando-se sem saber se os objetivos globais fixados no primeiro se mantinham válidos no segundo, sendo que os objetivos ao nível da própria Estratégia eram até 2010, ou seja, os mesmos nos dois períodos dos PNR.

Pese embora esta limitação, no quadro seguinte apresenta-se o resultado do exercício de comparação entre os dois PNR e os resultados alcançados nalgumas metas fixadas no PNACE, tendo por base os dados disponíveis.

**Quadro 9 – PNACE / PNR 2008-2010 – Metas e resultados alcançados**

Metas do PNACE	Metas do PNR 2008 – 2010	Resultados
Triplicar o investimento privado em I&D	Triplicar o investimento privado em I&D face a 2003	2003 – 0,24% do PIB 2010 – 0,72 do PIB
Duplicar o investimento público em I&D	Duplicar o investimento público em I&D face a 2003	2003 – 0,47 do PIB 2010 – 0,87 do PIB (1)
Aumentar em 50% os recursos humanos em I&D	Não definida	2003 – 44.036 (em n.º) 2009 – 99.695 (em n.º)
Aumentar para 1500/ano os doutoramentos	Aumentar para 1800/ano os doutoramentos	2004 – 0,7/mil habitantes 2009 – 0,9/mil habitantes
Ultrapassar os 60% da população que utiliza a internet	Não definida	2003 – 25,7% 2010 – 51,1%
Alcançar 1 computador por cada 5 alunos	Alcançar 1 computador por cada 2 alunos	1º ciclo ensino básico: ▪ 2005- 20,3 ▪ 2009 – 10,9 2º ciclo ensino básico: ▪ 2005 – 11,4 ▪ 2009 – 7,7
Aumentar a taxa de emprego para 70%	Não definida	2010 – 70,5%
Aumentar a taxa de emprego das mulheres para 63%	Não definida	2010 – 65,6%
Manter a taxa de emprego dos trabalhadores mais idosos (55 e 64) nos 50%	Não definida	2010 - 49,2%
Aumentar a proporção de jovens até aos 22 anos com o ensino secundário superior para 65%	Não definida	2003 – 47,9% 2010 – 58,7% (2)
Aumentar a participação na formação ou educação na faixa etária dos 25 aos 64 para 12,5%	Não definida	2003 – 3,2% 2010 – 5,8%
Aumentar o nº de novos graduados nas áreas científicas e tecnológicas para 12 por 1000 (população entre os 22 e os 29 anos)	Não definida	2004 – 8,9 / mil 2008 – 16,3 / mil (3)
Nº de crianças abrangidas pelo ensino pré-escolar – 90%	Garantir uma cobertura de 100% das crianças de 5 anos em todo o país.	2005 – 77,4% 2009 – 82,3% (4)

(1) Despesa pública em I&D = Estado, ensino superior e instituições privadas sem fins lucrativos. Tendo em conta apenas a despesa do setor público resulta que em 2003 era de 0,12 e em 2010 0,11 em % do PIB.

(2) População com o ensino secundário dos 20 aos 24 anos.

(3) N.º de diplomados do ensino superior em áreas científicas e tecnológicas em per milagem da população entre os 20 e os 29 anos.

(4) Taxa de pré-escolarização.

Fontes: INE e Eurostat.

Conforme se pode observar, foram alcançadas algumas metas, nomeadamente no emprego. Relativamente a outras metas, não é possível proceder exatamente à sua avaliação porque não foi identificada a situação à partida (como seja “Aumentar em 50% os recursos humanos em I&D”), ou não existe uma relação direta da meta com um indicador disponível para a avaliar (“Aumentar para 1500/ano os doutoramentos”) ou a meta não detém o detalhe necessário (“Nº de computadores por aluno”, sem se especificar em que níveis de escolaridade). Outras metas fixadas no PNACE nem sequer têm uma relação direta com indicadores disponíveis para que possam ser alvo de exercício semelhante ao refletido no quadro supra ou nem existe forma de verificar o seu mero cumprimento.



Constituindo a Estratégia de Lisboa um modelo agregador das políticas da UE, traduzindo-se em objetivos comuns à ação dos Estados-Membros nas áreas do emprego, na investigação e desenvolvimento, na educação e na inclusão social, especialmente através da redução da pobreza, é possível, ao nível mais elevado dos impactos, a avaliação dos resultados da sua implementação através dos indicadores estruturais e de outros relacionados.

De seguida apresentam-se os dados referentes a alguns indicadores de contexto económico geral.

**Quadro 10 – Indicadores gerais**

(em % e em M€)

Indicador	Anos										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>PIB por habitante em PPC (1)</b>											
Portugal	81	80	80	79	77	79 (b)	79	79	78	80	80
<b>Taxa de crescimento real do PIB</b>											
UE (27 países)	3,9	2,2	1,3	1,4	2,5	2	3,3	3,2	0,3	-4,3	2
Portugal	3,9	2	0,8	-0,9	1,6	0,8	1,4	2,4	0	-2,9	1,4
<b>Taxa de inflação</b>											
UE (27 países)	1,9	2,2	2,1	2	2	2,2	2,2	2,3	3,7	1	2,1
Portugal	2,8	4,4	3,7	3,3	2,5	2,1	3	2,4	2,7	-0,9	1,4
<b>Défice público em % do PIB</b>											
UE (27 países)	0,6	-1,5	-2,6	-3,2	-2,9	-2,5	-1,5	-0,9	-2,4	-6,9	-6,5
Portugal	-3,3	-4,8	-3,4	-3,7	-4	-6,5	-4,6	-3,1	-3,6	-10,2	-9,8
<b>Dívida pública</b>											
UE (27 países) em % do PIB	61,9	61	60,4	61,9	62,3	62,9	61,6	59	62,5	74,8	80
Portugal em % do PIB	50,4	53,5	56,6	59,2	61,9	67,7	69,3	68,3	71,6	83,1	93,3
Portugal em M€	64.158	71.970	79.551	84.998	92.465	104.423	111.467	115.587	123.108	139.945	161.135
<b>Balança corrente</b>											
Portugal	-13.167	-13.879	-11.574	-9.230	-12.432	-15.924	-17.186	-17.105	-21.736	-18.402	-17.226
<b>Produtividade da mão-de-obra por trabalhador (1)</b>											
Portugal	72,1	70,9	70,7	71,1	69,8	72,9(b)	73,1	74	73,5	75,9	76,5
<b>Taxa de desemprego (15/74 anos)</b>											
UE (27 países)	8,8	8,6	8,9	9,1	9,2	9	8,3	7,2	7,1	9	9,7
Portugal	4,5 (e)	4,6 (e)	5,7(e)	7,1(e)	7,5(e)	8,6(e)	8,6(e)	8,9(e)	8,5(e)	10,6(e)	12
<b>Taxa de desemprego de longa duração (+ 12 meses)</b>											
UE (27 países)	4,1	3,9	4	4,2	4,3	4,1	3,7	3,1	2,6	3	3,9
Portugal	1,9	1,7	2	2,5	3,3	4,1	4,3	4,2	4	4,7	6,3

(1) Index (UE a 27 igual a 100).

(e) Estimado; (b) Quebra na série.

Nota: défice público e dívida pública na ótica da contabilidade nacional.

Fonte: Eurostat.

Considerando os objetivos definidos na Estratégia de Lisboa, os resultados dos indicadores apresentados no quadro acima permitem extrair as seguintes observações para o período de 2000 a 2010:

- ◆ O PIB *per capita* português, medido através do índice Paridade do Poder de Compra (PPC), manteve-se praticamente inalterado durante os anos em análise, representando, em 2010, 80% do valor médio desse indicador nos países da UE. Refira-se que este indicador é habitualmente utilizado para identificar o nível de desenvolvimento nacional e regional no seio da UE, sendo importante para definir a afetação de recursos no âmbito dos fundos comunitários e na avaliação da eficácia dos programas; em 2011, o índice reduziu-se para os 77%;



## Tribunal de Contas

---

- ◆ A taxa de crescimento real do PIB indica que a economia portuguesa cresceu a uma taxa de 1,4% em 2010 contra 3,9% registada em 2000. Este crescimento situou-se sempre abaixo da média da UE, com exceção de 2009; em 2011, registou-se uma quebra acentuada (-1,6%);
- ◆ A taxa de inflação em 2010 foi de 1,4%, após ter registado, pela primeira vez na última década, um valor negativo em 2009 (-0,9%). Esta taxa manteve-se, com exceção para 2008, acima da média da UE; em 2011 aumentou 2,2 p.p. ascendendo a 3,6%;
- ◆ Na ótica da contabilidade nacional, o défice público em % do PIB registou em 2009 o seu valor mais elevado (10,2%) tendo ficado em 9,8% em 2010 e, em 2011, desceu para os 4,2%; nos anos em análise nunca alcançou a meta de 3%;
- ◆ No que respeita à dívida pública, na ótica da contabilidade nacional, verificou-se um crescimento acentuado, quer em % do PIB (em 2000, 50,4% e em 2010, 93,4%) quer em valor (em 2010 alcançava € 161.135 M, mais € 96.977M do que em 2000); em 2011, já atingia os 107,8% do PIB (€ 184.291 M), quase triplicando face a 2000;
- ◆ O défice da balança corrente agravou-se apesar de ter registado uma melhoria temporária em 2002 e em 2003, para regressar a uma tendência crescente até 2008, revelando uma acumulação de dívida ao exterior<sup>69</sup>; de 2010 para 2011, assinalou-se uma melhoria expressiva do saldo da balança corrente, de € -17.226 M para os € -11.023 M refletindo o ajustamento dos balanços do setor público e dos agentes privados, o que reduz o desequilíbrio externo;
- ◆ A produtividade da mão-de-obra por trabalhador atingiu 76% da média da UE em 2010, sendo de referir que este é o ano que apresenta o melhor resultado da década (em 2011, ficou em 75,4%);
- ◆ No caso da taxa de desemprego podem identificar-se dois períodos: até 2005 inclusive, em que esta taxa se encontrava abaixo da média da UE; e após 2005 em que se verificou um aumento do desemprego, passando a taxa a ser superior à média da UE, atingindo 12% em 2010, o seu resultado mais negativo; no final de 2011 a taxa de desemprego atingiu os 12,9%; o desemprego de longa duração tem vindo a registar paulatinamente um crescimento ao longo da década (1,9% em 2000 e 6,3% em 2010, mantendo-se nos 6,2% em 2011).

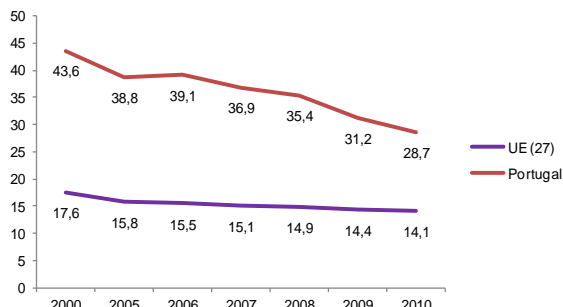
Os gráficos seguintes representam os resultados obtidos por Portugal na área da educação, situando-os face à média da UE (27 países):

---

<sup>69</sup>O défice persistente mereceu reparos da CE em outubro de 2007 (avaliação da execução do PNACE) e em 2009 (avaliação do PNR 2008/2010).

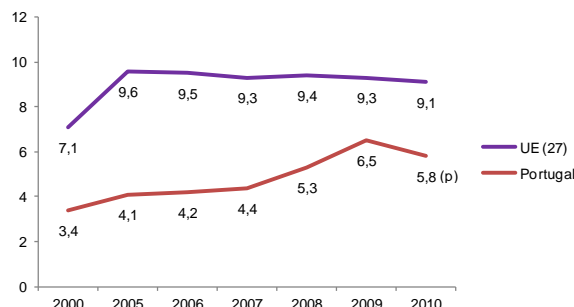


**Gráfico 6 – Abandono precoce de educação e formação**



(Abandono escolar precoce em % da população entre os 18 e os 24 anos que não está a estudar ou em formação cujo nível de educação não ultrapassa o ensino básico)

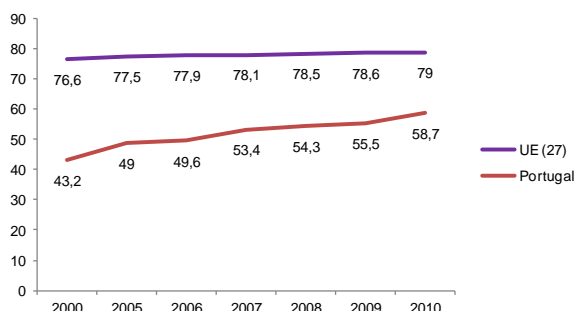
**Gráfico 7 – Aprendizagem ao longo da vida**



(p) Previsão.

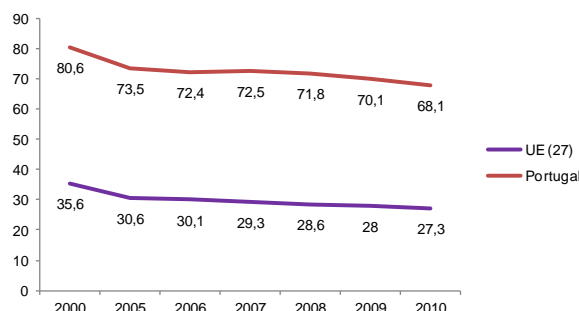
(% de pessoas entre os 25 e os 64 anos que participa em atividades de educação e formação)

**Gráfico 8 – Taxa de escolaridade da população jovem**



(% da população entre os 20 e os 24 anos que completou o ensino secundário)

**Gráfico 9 – Pessoas com baixo nível de escolaridade**



(% de pessoas entre os 25 e os 64 anos com um nível de educação igual ou inferior ao 3.º ciclo do ensino básico – nível 2)

Fonte: Eurostat.

**Quadro 11 – Despesa pública em educação em % do PIB**

	(em %)					
	2000	2005	2006	2007	2008	2009 (1)
UE (27 países)	4,88	5,04	5,03	4,96	5,07	5,5
Portugal	5,42	5,39	5,07	5,3	4,89	5,79

(1) Último ano disponível.

Fonte: Eurostat.

Da leitura dos gráficos anteriores observa-se que Portugal melhorou significativamente os níveis de educação face à situação verificada em 2000, tendo vindo a diminuir o diferencial existente face à média da UE a 27 nos indicadores supra referidos; não obstante a despesa pública em educação em % do PIB se situar acima da média da UE a 27<sup>70</sup> Portugal continua a permanecer nas últimas posições – na taxa de escolaridade da população jovem e na população com baixo nível de escolaridade, não conseguiu alterar o seu posicionamento no período de 2000 a 2010, permanecendo nos penúltimos lugares no conjunto dos 27 países; também no abandono escolar precoce, em 2000 se encontrava no

<sup>70</sup> Com exceção do ano de 2008.





Q.

## Tribunal de Contas

penúltimo lugar<sup>71</sup>, situação que manteve em 2010. Apenas foram alcançados resultados mais satisfatórios na aprendizagem ao longo da vida, passando-se do vigésimo primeiro lugar para o décimo oitavo em 2010.

Em 2011, os indicadores registam melhorias, reduzindo-se a taxa de abandono escolar para os 23,2%, aumentando a aprendizagem ao longo da vida para 11,6% e a taxa de escolaridade da população jovem para 64,4%.

Apesar do esforço em reduzir o diferencial existente, Portugal não conseguiu acompanhar os seus parceiros europeus no aumento da qualificação da população, o que influencia a produtividade do trabalho e o crescimento económico, já que o aumento da procura por qualificações encontra-se associado ao progresso tecnológico. Note-se que a taxa de emprego de trabalhadores com baixo nível educativo se situou em 58,2% em 2011 contra 78,7% obtidos quando considerados os trabalhadores com os níveis educativos mais elevados, o que se traduz também em diferenciais de remuneração.

Conforme releva a informação constante dos gráficos, o incremento no grau de escolarização da população mais jovem conduzirá a longo prazo a uma convergência para as médias europeias, mas enquanto isso não suceder, a economia portuguesa continuará a ser caracterizada por uma dotação de capital humano com qualificações relativamente baixas.

Os gráficos seguintes representam os resultados obtidos por Portugal em investigação e desenvolvimento, inovação e empreendedorismo, situando-os face à média da UE (27 países):

Gráfico 10 – Despesa em I&D em % do PIB

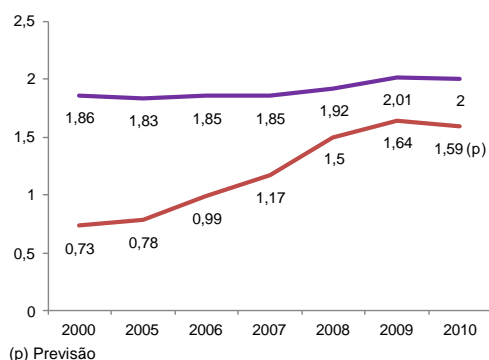
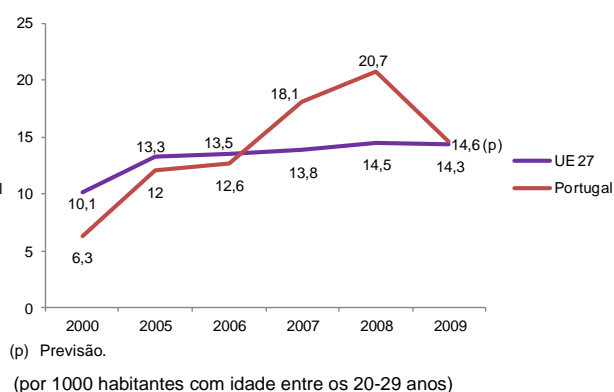


Gráfico 11 – Diplomados em ciência e tecnologia



<sup>71</sup>No conjunto de 19 países, dado não estarem disponíveis no Eurostat dados de parte dos países no ano em referência (contrariamente ao que sucede nos restantes indicadores, que incluem os países que aderiram à UE em 2004 e em 2007).



Gráfico 12 – Exportações de produtos de alta tecnologia

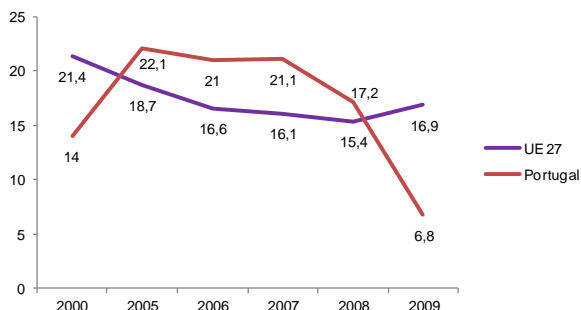
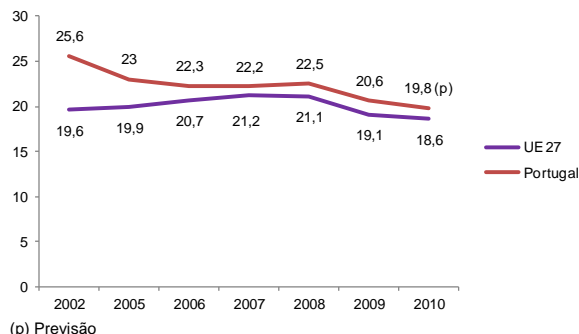


Gráfico 13 – Investimento das empresas em % PIB



Fonte: Eurostat.

Da informação constante dos gráficos realça-se o seguinte:

- ◆ No âmbito da Estratégia de Lisboa foi definido que o investimento em Investigação e Desenvolvimento é essencial para o crescimento económico e para tornar o espaço europeu mais competitivo face a outros espaços económicos. Considerando o indicador Despesa em I&D em % PIB verifica-se que Portugal gastou, em 2010, 1,59% em I&D, ficando abaixo da média da UE de 2%. Refira-se, no entanto, que, desde 2004, a tendência tem sido de crescimento do peso destas despesas no PIB;
- ◆ Por sua vez, a taxa de crescimento médio do número de diplomados em ciência e tecnologia foi de 17,6% entre 2000 e 2008, destacando-se os anos de 2004 e de 2007 com taxas de 34,1% e de 43,7%, respetivamente. Esta evolução positiva do número de diplomados colocou Portugal acima da média da UE a partir de 2007, atingindo 15 diplomados (por 1000 habitantes com idades entre os 20-29 anos) em 2009;
- ◆ As exportações de produtos de alta tecnologia como % do total de exportações situaram-se acima da média da UE entre 2003 e 2008, verificando-se um decréscimo em 2009 para 6,8% contra 16,9% da média da UE.
- ◆ Outro indicador que apresenta uma evolução positiva respeita ao investimento das empresas, medido pela componente Formação Bruta de Capital Fixo, em % do PIB que se situou acima da média da UE entre 2002 e 2010.

Os gráficos seguintes apresentam a evolução dos indicadores de emprego no período 2000/2010.

Gráfico 14 – Taxa de emprego

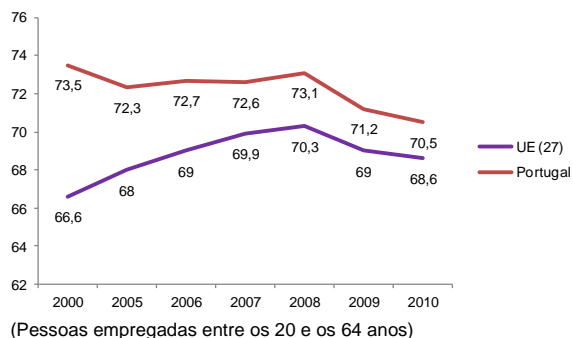
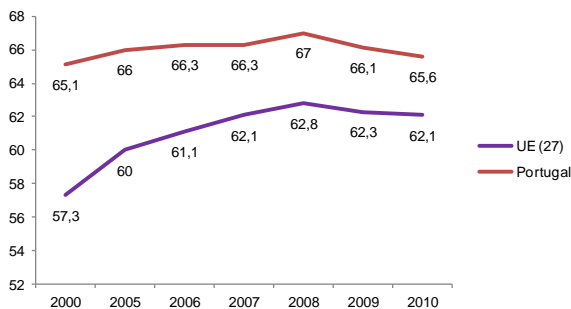


Gráfico 15 – Taxa de emprego das mulheres

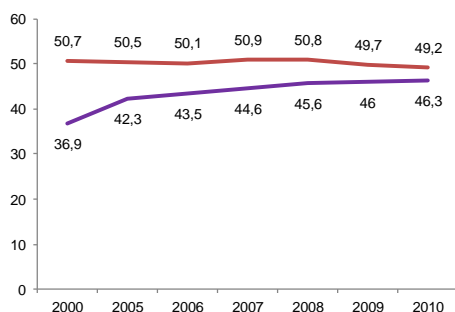




Q.

## Tribunal de Contas

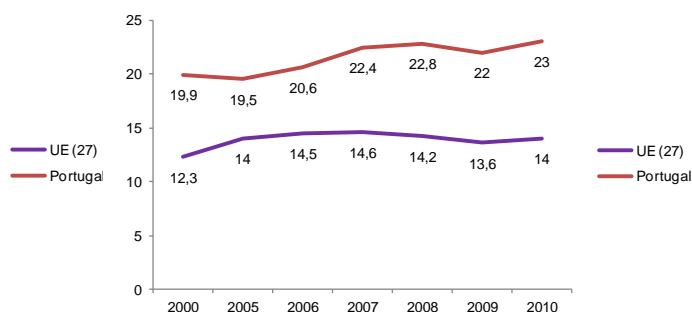
**Gráfico 16 – Taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos**



(Pessoas empregadas entre os 55 e os 64 anos)

Fonte: Eurostat.

**Gráfico 17 – Trabalhadores com contratos de duração limitada**

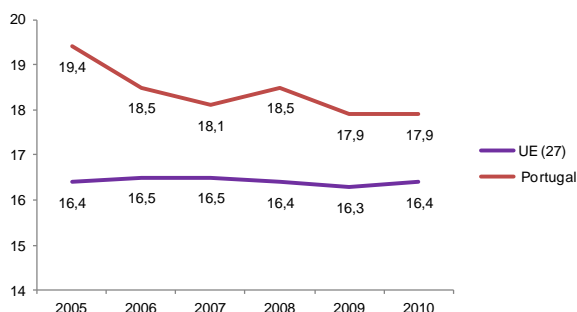


Da leitura dos gráficos constata-se que:

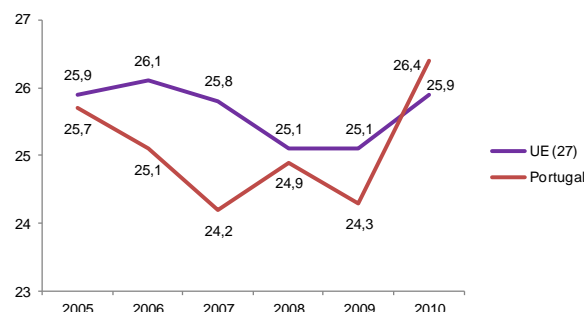
- ◆ A taxa de emprego situou-se acima da média da UE, em todo o período em análise, atingindo o objetivo de 70% estabelecido para 2010. No entanto, os resultados evidenciam uma redução desta taxa ao longo dos anos (taxa de variação de -4,1% entre 2000 e 2010, situando-se em 2011 nos 69,1%);
- ◆ Também quanto à meta fixada ao nível europeu de atingir em 2010 uma taxa de 60% de emprego das mulheres, verifica-se que foi ultrapassada tendo atingido os 65,6% em Portugal e os 62,1% na UE;
- ◆ A taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos manteve-se estável ao longo do período, registando apenas uma pequena variação de 1.5 p.p., sempre acima da média da UE, sem contudo ter sido atingida a meta prevista de 50% em 2010. Em 2011, Portugal ficou pelos 47,9% no mesmo indicador.

Os gráficos seguintes representam a evolução dos indicadores de coesão social.

**Gráfico 18 – Taxa de risco de pobreza após transferências sociais**



**Gráfico 19 – Taxa de risco de pobreza antes de transferências sociais**



População com rendimento disponível equivalente que se encontra abaixo do limiar de risco de pobreza, fixado em 60% do rendimento nacional mediano equivalente (não considerando as pensões como transferências sociais)

Fonte: Eurostat.



Conforme se pode observar, a taxa de risco de pobreza (após e antes de transferências sociais) situou-se acima da média da UE em 2010, registando uma variação entre 2000 e 2010 mais consistente quando ponderada após transferências sociais (1,5 p.p.) refletindo uma maior abrangência da proteção social.

Considerando as pessoas mais velhas (mais de 65 anos), a taxa de pobreza antes de transferências sociais melhorou significativamente na década reduzindo-se de 31,8% em 2000 para 24,9% em 2010. No entanto, considerando a população mais jovem (menos de 16 anos) a mesma taxa aumentou entre 2000 e 2010, registando 30,2% e 30,8%, respetivamente<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> Fonte: Eurostat.



## Tribunal de Contas

---

### 6 – CONCLUSÕES

#### 6.1 – Enquadramento

A Estratégia de Lisboa, também conhecida por Agenda ou Processo de Lisboa, foi adotada no Conselho Europeu de Lisboa, em março de 2000, sob a presidência de Portugal, tendo como grande desafio a transformação da Europa *“No espaço económico mais dinâmico e competitivo do mundo baseado no conhecimento e capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos, e com maior coesão social”* no espaço de uma década.

Era um plano de desenvolvimento estratégico da União Europeia com um horizonte temporal para a sua concretização (2000-2010), que constituiu uma referência fundamental para as políticas comunitárias e individuais de cada Estado-Membro, envolvendo medidas concretas nas áreas da sociedade da informação, da investigação e desenvolvimento, da inovação, das empresas e das reformas económicas visando gerar uma dinâmica de crescimento que permitisse atingir as condições de pleno emprego.

Teve como cenário base as políticas monetárias e orçamentais sólidas, a convergência económica, a estabilidade macroeconómica e o lançamento da moeda única, antevendo-se àquela data perspectivas macroeconómicas promissoras no sentido do crescimento, da criação líquida de emprego, do controlo da inflação e dos défices públicos. Como pontos fracos identificavam-se as inferiores taxas de crescimento da UE face aos EUA, o desemprego e a exclusão social.

Contemplava três dimensões: a económica, a social e ambiental.

O objetivo geral era que se conseguisse, até 2010, aumentar a taxa de emprego global da UE para 70%, das mulheres para mais de 60% e dos trabalhadores mais velhos para 55%. O nível global de despesa em I&D na UE deveria alcançar 3% do PIB em 2010, dos quais 2/3 deveriam provir do setor privado.

Decorrente das avaliações anuais efetuadas pela UE, esta Estratégia registou várias alterações destacando-se a ocorrida em março de 2005 intitulada *“Um novo começo para a Estratégia de Lisboa”*, que reforçou os mecanismos de implementação e monitorização com um novo modelo de governação. Os Estados-Membros ficaram obrigados a adotar programas de ação nacionais (PNR) e a designar um *“Senhor ou Senhora Lisboa”*.

Os PNR são programas plurianuais (três anos) para a implementação nacional da Estratégia de Lisboa, devendo definir as medidas a tomar, nomeadamente no emprego, na investigação, na inovação, na energia, na inclusão social, no sistema educativo, no ambiente relativo aos negócios (especialmente no que concerne às PME), bem como na sustentabilidade e qualidade das finanças públicas.

Portugal apresentou o seu primeiro PNR em outubro de 2005, o segundo em outubro de 2008 e o terceiro para o período pós 2010 e até 2020, em março de 2011.



## 6.2 – Período 2000-2005

Relativamente ao período 2000-2005 Portugal promoveu os seus objetivos através da “*Agenda para a Inovação em Portugal*” de que resultou o “*Programa Integrado de Apoio à Inovação*” PROINOV, cujo objetivo era o reforço da competitividade da economia, através do apoio à inovação.

Neste período as instâncias comunitárias assinalaram desenvolvimentos importantes no âmbito da Estratégia de Lisboa, mas os progressos realizados nos Estados-Membros continuavam insuficientes, nomeadamente, em Portugal que, como outros países, registava resultados classificados de “*mediócras*”.

Como fatores positivos em Portugal, a CE assinalou o fomento da utilização das TIC, as despesas em I&D e em inovação, o aumento do nível de instrução dos jovens, a redução significativa do défice de transposição das diretivas do mercado interno, bem como a existência de um programa que garantia compensações financeiras para as pequenas e microempresas.

Como insuficiências, foram referidos: o défice excessivo, que colocava em causa a viabilidade das finanças públicas; os resultados medíocres na esfera educativa (a mais elevada percentagem na UE de abandono escolar precoce, o dobro da média da UE); a falta de garantia às condições de concorrência real no mercado da eletricidade e o fraco desempenho no cumprimento das metas de Quioto.

## 6.3 – Período 2005-2008

Para o período 2005-2008 Portugal adotou o PNACE, que integrou 125 medidas com incidência nos domínios macroeconómico, microeconómico e emprego, organizadas em sete políticas: crescimento económico e sustentabilidade das contas públicas; governação e administração pública; competitividade e empreendedorismo; investigação, desenvolvimento e inovação; coesão territorial e sustentabilidade ambiental; eficiência dos mercados e qualificação, emprego e coesão social.

Através da sua implementação pretendia-se, entre outros, reduzir o défice público para 2,8% do PIB em 2008, alcançar uma taxa de crescimento anual do PIB de 2,6%, duplicar o investimento público em I&D e criar condições para triplicar o investimento privado em I&D e uma taxa de emprego global de 69%.

A CE considerou que o PNACE: continha muitas medidas, aparentemente promissoras, mas com um nível diversificado de relevância sendo necessário melhorias ao nível da identificação das prioridades estratégicas bem como de uma integração detalhada entre as diferentes políticas; não fornecia informação detalhada sobre a forma de implementação e monitorização dos progressos nem sobre as implicações para as finanças públicas; e, em alguns casos, os objetivos não eram claros, tornando-se difícil avaliar se as medidas propostas eram suficientes para responder aos principais desafios do País.

Sobre a implementação deste primeiro PNR a CE pronunciou-se anualmente, centrando-se as suas observações e recomendações em torno dos mesmos temas: que Portugal deveria corrigir os desequilíbrios orçamentais, reorientar a despesa pública para utilizações mais conducentes ao reforço do crescimento potencial, promover reformas sustentáveis na administração pública, melhorar os níveis habilitacionais dos jovens e criar um sistema de formação profissional com base num quadro nacional de qualificações, lutar contra o abandono prematuro da escolaridade, aplicar o plano tecnológico, assegurar uma concorrência efetiva nos mercados da energia e dos serviços financeiros, reduzir o défice de transposição da legislação da UE, modernizar o dispositivo de proteção do



Q.

## Tribunal de Contas

---

emprego, no quadro da abordagem de flexisegurança, e lutar contra os fatores que ameaçam a coesão social.

Ao nível comunitário, a Comissão considerou notórios os resultados alcançados no final deste período 2005-2008, designadamente devido ao crescimento económico, à criação de emprego e à diminuição do desemprego. Porém, concluiu que os ritmos de concretização haviam sido desiguais nos diversos Estados-Membros tendo alguns atuado de modo mais determinado do que outros, onde se registaram atrasos.

Na sua avaliação a Comissão relatou que “(...) em alguns Estados-Membros, a melhoria do contexto de crescimento fez-se acompanhar de uma acumulação gradual de desequilíbrios, como o comprovam os consideráveis défices das balanças correntes, que indiciam sinais de sobreaquecimento, perda de competitividade, agravamento do endividamento das famílias e preços imobiliários em rápido aumento”.

### 6.4 – Período 2008-2010

O Conselho Europeu definiu que as prioridades e os objetivos fixados para o período anterior se mantinham adequados para 2008-2010, assim como os domínios de ação prioritários, pelo que nada seria objeto de reestruturação fundamental, atribuindo aos fundos estruturais e ao Fundo de Coesão uma acrescida importância enquanto instrumentos financeiros de suporte à implementação de toda a Estratégia.

Portugal entregou em outubro de 2008 o PNR 2008-2010 – *Um novo ciclo* – que continha 180 medidas e/ou ações e previa os quatro grandes domínios prioritários da Estratégia de Lisboa e integrava, para além destes, dois novos mais específicos da situação nacional - qualidade das finanças e dos serviços públicos e valorização do território, refletindo a convergência entre a implementação da Estratégia de Lisboa e o QREN 2007-2013.

Sobre este PNR a CE considerou que os principais desafios para Portugal eram os que diziam respeito aos desenvolvimentos ao nível dos custos unitários do trabalho, sustentabilidade das finanças públicas, continuação da implementação do plano tecnológico, liberalização do setor da energia, regulação do setor do ambiente e coesão social.

Desfavoravelmente a CE destacou o calendário pouco preciso quanto à implementação das medidas, a necessidade de reforçar os mecanismos de avaliação e monitorização, a insuficiência das medidas para aumentar a concorrência no setor da energia e a falta de uma estratégia nacional clara e integrada de emprego e de formação ao longo da vida. Foram identificados riscos acrescidos nas finanças públicas, decorrentes das medidas anunciadas para combater os efeitos da crise, o fraco crescimento potencial, o défice externo persistente e a desigual distribuição de rendimento.

Em outubro de 2009, foi apresentado o único relatório de execução do PNR 2008-2010.

No final deste período a CE reconheceu que não tinham sido atingidos os principais objetivos nos domínios do crescimento, do emprego e da redução da pobreza, nem reduzido o diferencial de crescimento da produtividade da UE em relação aos principais países industrializados, mas salientou o papel da Estratégia na obtenção de um consenso sobre as reformas necessárias para a UE refletido nas agendas políticas dos Estados-Membros.



A CE destacou negativamente o facto de a Estratégia não ter sido organizada de forma a centrar-se mais nos fatores que estiveram na origem da crise, tais como a necessidade de uma supervisão rigorosa e de evitar riscos sistémicos nos mercados financeiros, as bolhas especulativas e o consumismo baseado no crédito, bem como a falta de articulação entre a Estratégia e outros instrumentos como o PEC, a Estratégia de Desenvolvimento Sustentável e a Agenda Social.

## 6.5 – Período pós 2010

Para o período pós-2010, foi aprovada em junho de 2010 a Europa 2020, que dá continuidade à Estratégia de Lisboa, considerando-se que a prioridade seria a de assegurar uma saída da crise que anulou anos de progresso económico e social e expôs as fragilidades estruturais da economia europeia.

A nova estratégia encontra-se orientada para o emprego e para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, criando as condições para a mobilização de todos os instrumentos e políticas da UE e para uma melhor coordenação dos Estados-Membros. Colocando novamente a tónica na execução, foram acentuados os seguintes aspetos: garantir a sustentabilidade orçamental; assegurar a estabilidade financeira, nomeadamente através de uma melhor regulamentação e supervisão dos mercados financeiros; reforçar a coordenação das políticas económicas (PEC; supervisão macroeconómica; supervisão orçamental).

Diferentemente do previsto na Estratégia de Lisboa, na Europa 2020 cada Estado-Membro estabelece o seu próprio nível em relação aos objetivos gerais, o que constitui um elemento importante para garantir que os Estados-Membros se apropriam dos objetivos nacionais.

Para atingir os objetivos, a Comissão definiu que a monitorização da Estratégia ocorreria no quadro do semestre europeu – ciclo anual de coordenação no domínio da política económica e orçamental – que permitirá que os Estados-Membros disponham das recomendações num momento anterior à aprovação dos seus orçamentos para o ano seguinte de modo a incorporá-las. O modelo de governação económica sujeita os Estados-Membros a apresentarem à CE, em abril, em simultâneo, as atualizações dos PNR e dos programas de estabilidade, ficando estes documentos submetidos à avaliação por parte da Comissão que, posteriormente, propõe ao Conselho recomendações por país, a decidir na cimeira de junho.

Segundo a Comissão, o reforço da governação económica através da Estratégia Europa 2020 e do semestre europeu irá contribuir para que a UE e os Estados-Membros promovam a realização das reformas estruturais e mantenham o rumo na aplicação coordenada destas reformas. Por sua vez, o Pacto para o Euro Mais permitirá conferir um novo carácter à coordenação das políticas económicas entre os Estados-Membros participantes e o pacote de seis atos legislativos – *six pack* – sobre a governação económica possibilitará atingir um grau mais elevado de supervisão e coordenação, necessário para assegurar a sustentabilidade das finanças públicas e evitar a acumulação de desequilíbrios excessivos.

Portugal apresentou em março de 2011 o seu PNR – “*Portugal 2020*” e que fixou compromissos e metas nos setores das finanças públicas, da economia, da I&D, do ambiente, da educação, do emprego e da inclusão social, o qual foi já apreciado pela CE no quadro da assistência financeira ao País, que se pronunciou referindo que “*os cenários macroeconómicos e orçamentais propostos (PEC e PNR), bem como as recomendações políticas foram ultrapassados pelo Memorando de Entendimento assinado em 17 de Maio de 2011*” tendo o Conselho formulado como recomendação a aplicação das “*(...) medidas tal como estabelecidas na Decisão de Execução 2011/344/UE do Conselho e detalhadas no Memorando de Entendimento, de 17 Maio de 2011, e nos seus apêndices subsequentes*”.





Q.

## Tribunal de Contas

---

Portugal, bem como os outros países nas mesmas circunstâncias, ficou dispensado de apresentar uma revisão do PNR durante o período do Programa de Assistência Económica e Financeira.

### 6.6 – Estruturas de coordenação adotadas

As diversas estruturas que acompanharam a implementação da Estratégia de Lisboa em Portugal evidenciaram, pelo seu posicionamento ao nível governamental, o grau de envolvimento político com os objetivos fixados. Destaca-se negativamente a ausência de formas ou procedimentos de organização que garantissem a continuidade do acompanhamento da implementação da Estratégia e a salvaguarda da informação independentemente dos governos que se sucederam.

No início, a implementação das medidas associadas à Estratégia de Lisboa esteve sob a responsabilidade da Presidência do Conselho de Ministros através de uma estrutura de projeto e com o apoio de uma comissão interministerial, tendo-lhe sucedido em 2002 a Unidade de Missão Inovação e Conhecimento, na dependência do ministro-adjunto do primeiro-ministro.

Em 2005, foi nomeado o Coordenador da Estratégia de Lisboa apoiado pelo respetivo Gabinete, na dependência do primeiro-ministro, a quem competia, entre outras, elaborar, coordenar e monitorizar a implementação do PNR 2005-2008 e articular a elaboração, coordenação e monitorização do mesmo com os outros planos e programas nacionais.

No mesmo ano, foi criada uma estrutura de missão no âmbito do Ministério da Economia e Inovação para coordenar o Plano Tecnológico, que integrava as políticas microeconómicas da Estratégia.

Em 2006, foi criado o Gabinete de Coordenação da Estratégia de Lisboa e do Plano Tecnológico, na dependência do primeiro-ministro, sendo apoiado por uma rede de coordenação (composta por um representante de cada ministério e das unidades de coordenação existentes) e por um conselho consultivo (composto por cerca de 40 pessoas) no âmbito da Unidade de Coordenação do Plano Tecnológico (criado nesta sede).

Entre 2006 e 2009, o Gabinete da Estratégia de Lisboa e do Plano Tecnológico realizou despesas que ascenderam a € 3.982.350.

Entre outubro de 2009 e junho de 2011, a coordenação da Estratégia de Lisboa e do Plano Tecnológico ficou na dependência do Secretário de Estado da Energia e da Inovação, sendo apoiada pela Rede de Coordenação Nacional da Estratégia de Lisboa e do Plano Tecnológico.

Recentemente a competência relativa à Estratégia de Lisboa / Europa 2020 foi afeta ao Secretário de Estado Adjunto do Primeiro Ministro, em articulação com o Programa de Assistência Económica e Financeira e com o Programa do Governo, apoiado pela ESAME (Estrutura de Acompanhamento dos Memorandos).



## **6.7 – Balanço da Estratégia de Lisboa em Portugal**

### **6.7.1 – Implementação**

Os principais instrumentos nacionais de aplicação da Estratégia de Lisboa traduziram-se nos PNR (PNACE e PNR 2008/2010).

Os PNR são documentos extensos que contemplam a quase globalidade das políticas públicas desde 2005, sem evidenciarem uma cadeia hierárquica sistematizada de relevância das medidas e do grau dos seus contributos para a prossecução dos objetivos, consistindo numa agregação das contribuições parcelares provenientes dos diversos ministérios que as executam, não sendo sempre evidente a direta relação com os objetivos da Estratégia de Lisboa, nem a sua articulação com outros instrumentos de planeamento.

As medidas e ações previstas encontram-se apresentadas com pouco detalhe quanto às metas e respetivos indicadores, ao calendário de execução, aos impactos esperados, aos riscos de execução, aos custos orçamentais e às fontes de financiamento, não possibilitando saber exatamente quais as metas fixadas, se foram alcançadas, quais os resultados e quanto custaram.

Os relatórios de execução incluíram grelhas de avaliação das medidas e, em algumas situações, a quantificação orçamental, sendo que as avaliações e os custos, quando definidos, não obedeceram a uma padronização e/ou harmonização, dificultando, ou mesmo impedindo, a monitorização e avaliação em termos físicos e financeiros.

Com exceção da avaliação dos contributos dos instrumentos financeiros comunitários para a Estratégia de Lisboa, não foi possível mensurar os custos para o Estado da implementação das medidas contidas nos PNR.

A análise conjugada ao PNACE e ao PNR 2008/2010 e respetivos relatórios não permite avaliar o cumprimento das reformas preconizadas, detalhadas nas inúmeras medidas e ações previstas num e noutro Programa, devido à ausência de uma transição clara entre o PNACE e o PNR, ficando-se sem saber se os objetivos globais fixados no primeiro se mantinham válidos no segundo, sendo certo que os objetivos da Estratégia de Lisboa se mantiveram constantes até 2010.

Tendo por base algumas metas fixadas no PNACE, salientam-se até 2010 os resultados obtidos em matéria de emprego. Relativamente a outras metas, não foi possível proceder à sua avaliação exata porque não foi identificada a situação à partida, ou por não existir uma relação direta da meta com um indicador disponível ou por a meta não deter o detalhe necessário. Noutras situações não existe uma relação direta com indicadores disponíveis ou não há forma de verificar o seu cumprimento.

### **6.7.2 – Execução das medidas adotadas em Portugal, financiadas pelo QCA III, Fundo de Coesão II, QREN, PRODER e PROMAR**

Apenas foi possível a determinação da parcela da despesa pública associada à Estratégia de Lisboa utilizando a informação do QCA III, do Fundo de Coesão II, do QREN, do PRODER e do PROMAR no período de 2000-2010, tendo sido quantificados os investimentos financiados pela UE alinhados com a Estratégia de Lisboa.



## Tribunal de Contas

---

Na década 2000-2010 a despesa pública associada a estes fundos comunitários foi de € 46.731,4 M, relevando para os objetivos da Estratégia de Lisboa € 34.408,8 M (73,6%) dos quais € 22.074,0 M (64,2%) obtiveram financiamento da UE e € 12.334,8 M (35,8%) de contrapartida pública nacional.

Na despesa pública realizada no cumprimento dos objetivos da Estratégia de Lisboa, o QCA III contribuiu com € 24.022,8 M, o FC II com € 3.556,6 M, o QREN com € 7.311,3 M, o PRODER com € 343,3 M e o PROMAR com € 39,4 M, incluindo a contrapartida nacional.

Dos € 34.408,8 cerca de 80,4% concentraram-se em apenas cinco dos treze temas prioritários previstos para este efeito: “melhorar o capital humano” – € 9.520,3 M; “investigação e desenvolvimento tecnológico, inovação e empreendedorismo” – € 7.473,5 M; “proteção do ambiente e prevenção de riscos” – € 3.624,4 M; “transportes” – € 3.598,4 M; e “reabilitação urbana e rural” – € 3.453,8 M.

No QCA III as despesas finais associadas à Estratégia representaram 70,2%, enquanto que no QREN contabilizam-se em 88,2% da despesa pública validada a 31 de dezembro de 2010. Em termos da Estratégia Lisboa/Europa 2020, executado todo o QREN, prevê-se que o *earmarking* alcance € 17.572,9 M, o que significará cerca de 82,1%<sup>73</sup> do envelope financeiro. Até ao final de 2010 ainda só tinham sido utilizados 27,5% dos fundos programados para o *earmarking*, dada a baixa execução no QREN àquela data (25,5%).

No período 2000-2010 destacaram-se as seguintes despesas relevantes para *earmarking* por temas prioritários e por categorias:

◆ QCA III – despesa pública – € 24.022,8 M

- ◇ No tema “melhorar o capital humano”, com € 6.587,0 M, € 4.649,3 M destinaram-se às reformas no sistema de ensino e formação e € 1.937,7 M à investigação e inovação;
- ◇ Em “investigação e desenvolvimento tecnológico, inovação e empreendedorismo”, com € 6.160 M, em que € 4.753,4 M foram afetos a “serviços avançados de apoio a empresas e a grupos de empresas” e € 1.371,4 M a infraestruturas de IDT e centros de competências em tecnologias específicas;
- ◇ Na “reabilitação urbana e rural” foram aplicados € 3.101,3 M em projetos nesta área.

◆ QREN – despesa pública – € 7.311,3 M

- ◇ No tema prioritário “melhorar o capital humano”, com € 2.933,3 M, dos quais € 2.691,7 M destinaram-se as medidas para aumentar a participação no ensino e formação ao longo da vida;
- ◇ Em “investigação e desenvolvimento tecnológico, inovação e empreendedorismo” (€ 1.030,0 M), destacam-se € 435,9 M em investimento em empresas diretamente ligadas à investigação e à inovação;
- ◇ Em “investimento em infraestruturas sociais” € 1.000,3 M, na totalidade aplicados em infraestruturas de ensino, associadas ao programa de modernização das escolas.

◆ Fundo de Coesão II – despesa total – € 3.556,6 M

---

<sup>73</sup>€ 17.572,9/€ 21.411,6.



- ◇ Na “*proteção do ambiente e prevenção de riscos*” foram aplicados € 2.033,9 M, realçando-se os investimentos nas categorias de tratamento de águas residuais (€ 956,2 M) e de gestão e distribuição de água potável (€ 668,2 M);
- ◇ No tema “*transportes*”, da despesa total de € 1.463,8 M, € 1.095,9 M destinaram-se ao transporte ferroviário.
  
- ◆ **PRODER – despesa pública – € 343,3 M**
  - ◇ No tema prioritário “*investigação e desenvolvimento tecnológico, inovação e empreendedorismo*” foram aplicados € 282,8 M e em “*melhorar o acesso ao emprego e a sustentabilidade*”, € 60,2 M;
  
- ◆ **PROMAR – despesa pública – € 39,4 M**
  - ◇ € 27,0 M foram utilizados no domínio prioritário da “*proteção do ambiente e prevenção de riscos*” e € 11,0 M em “*melhorar o acesso ao emprego e a sustentabilidade*”.

### 6.7.3 – Resultados face aos indicadores estruturais

Para o acompanhamento da eficácia da execução da Estratégia de Lisboa e dos progressos levados a cabo pelos Estados-Membros, foram definidos indicadores estruturais que permitem identificar os pontos fortes e fracos das políticas seguidas nos cinco domínios de intervenção (emprego, inovação e investigação, reforma económica, coesão social e ambiente).

A economia portuguesa apresentou na última década um quadro recessivo, que se acentuou no final de 2008. Os resultados apresentados pelos indicadores evidenciam que a economia portuguesa revela fragilidades de natureza estrutural, que condicionaram o seu crescimento ao longo da última década, num contexto de aumento da concorrência nos mercados internacionais e integração crescente das economias de mercado emergentes com um padrão de exportações semelhante ao da economia portuguesa. O PIB *per capita* português manteve-se praticamente inalterado durante os 10 anos da Estratégia, representando, em 2010, 80% do valor médio da UE (27 países). A taxa de crescimento real do PIB foi débil, situando-se, com exceção do ano de 2009 (que ainda assim foi negativa), sempre abaixo da média da UE, situando-se em 2010 em 1,4% face aos 2% médios da UE, contra os 3,9% alcançados em 2000. O défice da balança corrente revelou uma acumulação de dívida ao exterior com um aumento significativo em 2008.

A taxa de inflação (IHPC) em 2010 foi de 1,4%, após ter registado, pela primeira vez na última década, um valor negativo em 2009 (-0,9%). Com exceção de 2005 e do triénio 2008-2010 esta taxa manteve-se sempre acima da média da UE.

Nos anos em análise o défice público em % do PIB nunca alcançou a meta de 3%. Na dívida pública verificou-se um crescimento acentuado, quer em % do PIB (em 2000, 50,4% e em 2010, 93,4%) quer em valor (em 2010, € 161.135 M, mais € 96.977M do que em 2000); em 2011, já atingia os 107,8% do PIB (€ 184.291 M), quase triplicando em valor absoluto face a 2000;

A produtividade da mão-de-obra por trabalhador tem sido sempre baixa, atingindo 76,5% da média da UE em 2010, embora tenha vindo a registar um ligeiro aumento ao longo da década.



Q.

## Tribunal de Contas

---

No caso da taxa de desemprego podem identificar-se dois períodos: até 2005 inclusive, em que esta taxa se encontrava abaixo da média da UE; e após 2005 em que se verificou um aumento do desemprego, passando a taxa a ser superior à média da UE, atingindo 12% em 2010; o desemprego de longa duração tem vindo a registar um crescimento ao longo da década passando de 1,9% em 2000 para 6,3% em 2010, valor significativamente superior à média da UE (3,9%). Realça-se que a taxa de trabalhadores com contratos de duração limitada tem vindo a registar um maior peso, tendo aumentado de 19,9% em 2000 para 23% em 2010, assumindo sempre valores superiores à média da UE (12,3% e 13,6% em 2000 e em 2010, respetivamente).

A taxa de emprego situou-se acima da média da UE (68,6%), em todo o período em análise, atingindo o objetivo de 70% estabelecido na Estratégia de Lisboa para 2010, evidenciando porém uma redução ao longo da década. A taxa de emprego das mulheres situou-se nos 65,6% em 2010, acima do objetivo de 60% fixado. A taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos manteve-se estável ao longo do período, registado apenas uma pequena variação de 1.5 p.p., sempre acima da média da UE, sem contudo ter sido atingida a meta prevista de 50% em 2010.

Portugal não conseguiu acompanhar os seus parceiros europeus no aumento da qualificação da população, apesar de ter reduzido o diferencial existente.

Não obstante a despesa pública em educação em % do PIB se situar acima da média da UE, na década Portugal não fugiu aos penúltimos lugares do conjunto dos Estados-Membros na taxa de escolaridade da população jovem (58,7%), na população com baixo nível de escolaridade (68,1%) e no abandono escolar precoce (28,7%). Foram alcançados resultados mais satisfatórios na aprendizagem ao longo da vida (5,8% que compara com 9,1% da média da UE).

No domínio da Estratégia de Lisboa relacionado com a investigação e desenvolvimento, a inovação e o empreendedorismo, Portugal apresenta uma tendência de crescimento do peso das despesas em I&D no PIB que, apesar de em 2010 ficarem ainda abaixo da média da UE (2%), aumentaram de 0,73% em 2000 para 1,59%. Verificou-se uma evolução positiva do número de diplomados em ciência e tecnologia (de 6,3 para 14,6 por 1.000 habitantes entre os 20 e os 29 anos), que colocou o País acima da média da UE a partir de 2007 (14,3).

As exportações de produtos de alta tecnologia em % do total de exportações situaram-se acima da média da UE entre 2003 e 2008, verificando-se um decréscimo em 2009 para 6,8% contra 16,9%. O investimento das empresas, medido pela componente FBCF em % do PIB foi de 19,8% em 2010, situando-se acima da média da UE (18,6%).

A taxa de risco de pobreza (após e antes de transferências sociais) encontrava-se acima da média da UE em 2010 (17,9% face a 16,4% e de 26,4% face a 25,9%, respetivamente), registando uma variação entre 2000 e 2010 mais consistente quando ponderada após transferências sociais (1,5 p.p.) refletindo uma maior abrangência da proteção social.

Em relação às pessoas mais velhas (mais de 65 anos), a taxa de pobreza antes de transferências sociais melhorou significativamente na década reduzindo-se de 31,8% em 2000 para 24,9% em 2010. No entanto, considerando a população mais jovem (menos de 16 anos) a mesma taxa aumentou entre 2000 e 2010, registando 30,2% e 30,8%, respetivamente.



## 7 – RECOMENDAÇÕES

No contexto da matéria do presente Relatório e resumida nas conclusões que antecedem, formulam-se as seguintes recomendações ao Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro:

- ◆ O aperfeiçoamento de mecanismos que permitam ligar cada medida adotada à consecução dos objetivos da Estratégia de Lisboa /Europa 2020.
- ◆ Implementar um sistema de monitorização que permita a articulação entre as metas e medidas do Programa de Assistência Económica e Financeira e o PNR.
- ◆ Articular o PNR com os vários instrumentos de planeamento, nomeadamente com o PEC e no respeito pelos compromissos assumidos perante a UE decorrentes do Pacto Euro Mais, com o Quadro de Referência Estratégico Nacional, com as GOP, com o Quadro Plurianual de Programação Orçamental e, na parcela anual, com o OE, de modo a que as reformas preconizadas no PNR encontrem reflexo nas políticas públicas concretizadas através dos Programas Orçamentais, quer na sua vertente plurianual quer na anual, previstas no OE.
- ◆ No quadro do semestre europeu, garantir a transparência orçamental entre o PNR, o PEC e o OE, de modo a que seja possível saber quanto custam as reformas e as medidas em que se concretizam, se respeitam os compromissos da estabilidade das finanças públicas e se aqueles se encontram claramente contemplados no OE e, designadamente se observam os limites estabelecidos no Quadro Plurianual de Programação Orçamental.
- ◆ Assegurar os procedimentos necessários de forma a garantir o rigor na fixação dos objetivos e das metas de cada medida e sua priorização; as formas de implementação das medidas, o horizonte temporal, a identificação dos riscos de implementação e a indicação de quem as executa; os custos financeiros anuais e plurianuais e as fontes de financiamento; os indicadores de realização e de resultado, de forma a que seja possível a avaliação do seu grau de implementação e do seu impacto ao nível dos indicadores da Europa 2020.
- ◆ Assegurar a tomada de medidas de forma a que as atualizações do “Portugal 2020” sejam documentos concisos, estruturados e redigidos de forma clara e simples.
- ◆ Garantir os procedimentos necessários à obtenção de informação fiável, sistematizada e harmonizada em termos qualitativos e quantitativos para efeitos de monitorização do PNR, de modo a permitir a avaliação do cumprimento das metas e dos recursos financeiros alocados.
- ◆ Providenciar por um maior envolvimento na definição, atualização e implementação do PNR por parte das entidades públicas e dos parceiros sociais.

## 8 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Foi dada vista ao Exmo. Procurador-Geral Adjunto, que em seu douto parecer (autuado no processo da ação) referiu que *“Atenta a natureza e âmbito da presente acção de controlo, do projecto de Relatório não resultam evidenciadas infracções de natureza financeira de que importe o Ministério Público conhecer. Não resultam também indícios evidentes de outro tipo de irregularidades que determinem o Ministério Público a comunicar este Projecto a outras jurisdições”*.



## Tribunal de Contas

---

### 9 – EMOLUMENTOS

Nos termos dos artigos 1.º, 2.º, 10.º e 11.º 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 pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril, e em conformidade com a nota de emolumentos constante do **Anexo II**, são devidos emolumentos no montante de € 1.716,40 a suportar pelo Gabinete do Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro, enquanto atual responsável pela Estratégia Europa 2020.

### 10 – DETERMINAÇÕES FINAIS

a) O presente relatório deve ser remetido:

- ◇ À Assembleia da República, mais concretamente, à sua Presidente e às seguintes Comissões Parlamentares:
  - ◆ Orçamento, Finanças e Administração Pública;
  - ◆ Assuntos Europeus;
  - ◆ Economia e Obras Públicas;
  - ◆ Educação, Ciência e Cultura;
  - ◆ Segurança Social e Trabalho;
  - ◆ Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local;
  - ◆ Agricultura e Mar.
- ◇ Ao Primeiro-Ministro e aos Ministros de Estado e das Finanças e dos Negócios Estrangeiros;
- ◇ Ao Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro, enquanto atual responsável pela Estratégia Europa 2020 e ao Secretário de Estado do Empreendedorismo, Competitividade e Inovação, na qualidade de anterior responsável pela Estratégia Europa 2020;
- ◇ Ao Coordenador da Estratégia de Lisboa no período de 2005/2011, José Carlos das Dores Zorrinho;
- ◇ Às seguintes entidades:
  - ◆ Observatório do QREN;
  - ◆ IFDR – na qualidade de autoridade de certificação do FEDER e do Fundo de Coesão, responsável pela coordenação e monitorização operacional e financeira destes fundos;
  - ◆ IGFSE – enquanto autoridade de certificação do FSE, responsável pela coordenação e monitorização operacional e financeira do FSE;
  - ◆ Autoridade de gestão do PRODER;
  - ◆ Autoridade de gestão do PROMAR.

- b) No prazo de oito meses, devem as entidades destinatárias das recomendações informar o Tribunal acerca das medidas tomadas no sentido da sua implementação.
- c) Após a entrega do Relatório às entidades referidas, será o mesmo divulgado pelos meios de Comunicação Social e na página da internet do Tribunal.
- d) Um exemplar do presente relatório deverá ser remetido ao Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos dos artigos 29.º, n.º 4, 54.º, n.º 4, e 55.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

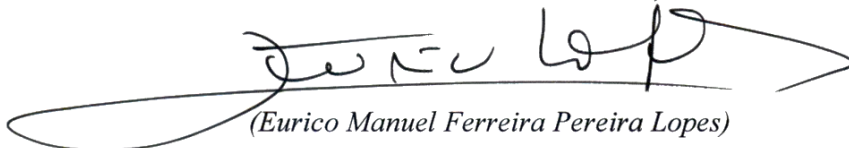
Aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 26 de setembro de 2012

**O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR,**



*(José Luís Pinto Almeida)*

**OS JUÍZES CONSELHEIROS,**



*(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)*



*(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)*

**Fui Presente**  
**O PROCURADOR-GERAL ADJUNTO**







# Tribunal de Contas

## ANEXO I – INDICADORES DE EXECUÇÃO FÍSICA

Quadro A. 1 – Indicadores de execução física - FEDER - earmarking do QCA III

Área de Indicador	Indicador de Acompanhamento FEDER	Unidade	Realização 2000-2009
<b>Acessibilidade e transportes</b>	Área verde a requalificar/ construir	m2	2.781.239
	Estabelecer/requalificar praias fluviais	nº	12
	Extensão linha água urbana a interencionar	m	33.963
	Intervenções em património rural	nº	39
	Solo recuperado para zonas verdes e equipamentos	ha	133
<b>Ambiente</b>	Ações relacionadas com a construção/beneficiação de equipamentos culturais	nº	13
	Ações relacionadas com a construção/beneficiação de equipamentos culturais no âmbito do Porto 2001 Capital Europeia da Cultura	nº	2
	Ações relacionadas com a renovação urbana e recuperação do património	nº	21
	Ações relacionadas com a renovação urbana e recuperação do património - Porto 2001 Capital Europeia da Cultura	nº	8
	Centros de multivalência de cultura e conhecimento executados (remodelados, requalificados, construídos de raiz)	nº	60
	Equipamentos estruturantes culturais, de lazer e apoio à atividade económica	nº	29
	Iniciativas museológicas	nº	8
	Intervenções de Valorização do Património	nº	7
	Intervenções de Valorização do Património histórico	nº	13
	Intervenções de Valorização do Património paisagístico	nº	22
	Intervenções em edifícios de interesse patrimonial recuperados/valorizados	nº	10
	Intervenções reconstrução equipamentos e infraestruturas por danos causados pelas intempéries	nº	23
	Museu arqueológico	nº	1
	Recuperação de edifícios de interesse cultural e patrimonial, valorização do território	nº	2
	Zonas urbanas degradadas do ponto de vista ambiental recuperadas/reconvertidas	nº	8
<b>Cultura e património histórico</b>	Área total infraestruturada para acolhimento empresarial: novos parques atividades económicas	m2	255.020
	Áreas de apoio à atividade económica municipais construídas/ampliadas	nº	6
	Campos de jogos remodelados/ampliados	nº	23
	Equipamentos para reforço da competitividade	nº	13
	Grandes operações de qualificação de zonas históricas e comerciais	nº/ mil m2	[8; 199]
	Hectares infraestruturados para acolhimento empresarial	ha	192
	Infraestruturas de apoio à atividade económica construídas: parques atividades económicas	nº	7
	Infraestruturas de apoio à atividades produtiva	nº	36
	Intervenções de dinamização económica e social das aldeias e centros rurais	nº	17
	Pavilhões desportivos/salas de desporto construídos	nº	5
	Piscinas cobertas construídas	nº	3
	Recuperação de edifícios e monumentos	nº	54
<b>Desporto</b>	Infraestruturas/equipamentos de apoio à atividade económica	nº	3
	Localização empresarial	nº/ha	[13;65]
<b>Dinamização económica</b>	Crianças abrangidas pelas intervenções da rede escolar	nº	2.943
	Escolas do Ensino Básico Intervencionadas	nº	148
	Escolas do ensino básico remodeladas/ampliadas	nº	28
	Infraestruturas de apoio à atividades económica construídas: parques atividades económicas	nº	1
	Intervenções em espaços naturais	nº	6



## BALANÇO DAS MEDIDAS ADOTADAS NO ÂMBITO DA ESTRATÉGIA DE LISBOA / IMPLEMENTAÇÃO DA EUROPA 2020

Área de Indicador	Indicador de Acompanhamento FEDER	Unidade	Realização 2000-2009
	Projetos I&D apoiados	nº	2.652
	Unidades de alojamento	nº	12
Educação	Ações de preservação, recuperação e valorização de zonas específicas do ponto de vista ambiental e patrimonial	nº	6
	Aldeias rurais intervencionadas no sentido de promover a sua revitalização económica e social na área do rego	nº	16
Formação, emprego e desenvolvimento social	Área infraestruturada (Zonas Industriais)	ha	23
Investigação científica e tecnológica	Áreas degradadas recuperadas	ha	9
Outros	Ações de valorização e requalificação urbana	nº	314
	Área de arranjos urbanísticos de cidades e vilas	m2	130.656
	Área de arranjos urbanísticos de cidades e vilas	mil m2	613
	Área de intervenções de arranjo urbanístico nas cidades e vilas	m2	[283;3.799]
	Área urbana a intervir	ha	266
	Arranjos e infraestruturas urbanísticas	nº	38
	Arranjos urbanísticos	nº	148
	Espaços públicos com acesso à Internet	nº	3
	Intervenções de Qualificação Urbana na Sede do Concelho	nº	41
	Intervenções de reabilitação urbana	nº	44
	Intervenções de renovação urbana	nº	49
	Intervenções de requalificação urbana	milhões habitantes	6,9
	Intervenções integradas de renovação urbana	nº	7
	População servida por ações de reabilitação urbana	%	30
	Projetos de criação de infraestruturas e equipamentos em rede	nº	53
	Projetos de instalação e ampliação de infraestruturas da rede informática	nº	2
	Projetos de requalificação e valorização urbanística	nº	80
	Recuperação de edifícios	nº	11
	Recuperação de fachadas	nº	221
	Requalificação de aldeias serranas	nº	24
Restauro de imóveis classificados	nº	5	
Web sites criados	nº	1	
Revitalização urbana	Áreas de lazer criadas e recuperadas	nº	12
	Centros RVCC acreditados	nº	196
	Equipamentos culturais, de turismo e lazer	nº	27
	Escolas apoiadas	nº	23
	Escolas profissionais apoiadas	nº	203
	Intervenções em áreas degradadas e respetiva valorização para apoio ao turismo / lazer	nº	10
	Jovens dentro do sistema de ensino que frequentaram ações de formação	nº	3.067
	Parque temático	nº	6
	Pousadas	nº	1
	Utilizadores de infraestruturas de apoio ao turismo de natureza	nº	26.400
	Valorização de zonas de recreio	nº	9
	Zonas de lazer/estâncias termais recuperadas ou beneficiadas	nº	4
Zonas de lazer/estâncias termais valorizadas	nº	1	
Sociedade da Informação	Desempregados não DLD que receberam ações de política ativa (média)	%	36
	Turmas apoiadas	nº	9.961
Turismo e lazer	Ações de formação	nº	10
	Ações de formação (média)	nº	291
	Atividades/ações	nº	10
	Ativos em ações de formação (média)	nº	195.403
	Beneficiários com qualificação profissional nível III	nº	2.340
Contributo da medida de forma a atingir 10% de participação dos ativos em formação ao longo da vida (média)	%	1	



# Tribunal de Contas

Área de Indicador	Indicador de Acompanhamento FEDER	Unidade	Realização 2000-2009
	Contributo da medida de forma a atingir 8% dos jovens que entram no mercado de trabalho com frequência de ações de formação em alternância (média)	%	5
	Desempregados não DLD que receberam ações de política ativa (média)	%	3
	Estagiários	nº	34.968
	Estágios Profissionais (média)	nº	70

Fonte: IFDR (Comissão de Gestão do QCA III) em 14 de junho de 2012.

## Quadro A. 2 – Indicadores de execução física - FSE - earmarking do QCA III

Área de Indicador	Indicador de Acompanhamento FSE	Unidade	Realização 2000-2009
<b>Dinamização económica</b>	Formandos	nº	13.320
<b>Educação</b>	Formandos	nº	430.720
	Formandos em alternância (média)	nº	24.241
	Formandos em outras ações de formação inicial c/ dupla certificação (média)	nº	3.098
<b>Formação, emprego e desenvolvimento social</b>	Ações de formação	nº	23.858
	Ações de formação	nº horas	73.387.431
	Ações de formação	nº meses	92.550
	Ações de formação (média)	nº	2.402
	Ações de formação (média)	nº meses	36.950
	Ações de formação inicial e contínua de animadores	nº	3
	Ativos do setor privado em formação (média)	%	3
	Ativos em ações de formação (média)	nº	35.913
	Ativos empregados que frequentaram ações de formação: Funcionários Públicos	nº	26.200
	Ativos empregados que frequentaram ações de formação: Outros ativos distribuídos por setores	nº	19.001
	Adultos desempregados que frequentaram ações formação	nº	1.127
	Beneficiários envolvidos	nº	6.910
	Beneficiários que concluíram o ensino profissional com qualificação nível III	nº	9.234
	Bolsas de estágio	nº	274
	Clubes apoiados	nº	25
	Desempregados abrangidos em ações de formação de dupla certificação (média)	nº	1.000
	Desempregados que frequentaram ações	nº	12
	Entidades executoras da formação financiada	nº	169
	Estagiários	nº	2.913
	Formandos	nº	386.649
	Formandos - Homens	nº	13.199
	Formandos - Homens (média)	nº	20.188
	Formandos - Mulheres	nº	101
	Formandos - Mulheres (média)	nº	16.775
	Formandos (média)	nº	48.660
	Formandos abrangidos no âmbito da inovação, ciência e tecnologia	nº	1.617
	Formandos efetivos da administração local	%	78
	Formandos em alternância (média)	nº	4.937
	Formandos em alternância que tenham obtido a qualificação correspondente à formação seguida (nível II e III) (média)	nº	4.692
	Formandos no Ensino Profissional	nº	36.781
	Formandos pertencentes às carreiras dirigentes e técnicos superiores	nº	86.234
	Formandos/universo potencial (média)	%	49
	Funcionários e agentes da Administração Pública em formação (média)	nº	5.105
	Horas de formação	nº	957.484
	Horas de formação (média)	nº	4.709
	Indivíduos com dificuldades de inserção	nº	2.756



BALANÇO DAS MEDIDAS ADOTADAS NO ÂMBITO DA ESTRATÉGIA DE LISBOA / IMPLEMENTAÇÃO DA EUROPA 2020

Área de Indicador	Indicador de Acompanhamento FSE	Unidade	Realização 2000-2009
	Indivíduos em situação de pobreza e/ou exclusão social em programas ocupacionais/ações de formação	nº	2.250
	Indivíduos que frequentaram ações de formação: Formadores	nº	2.412
	Indivíduos que frequentaram ações de formação: Professores	nº	13.948
	Jovens com estágio transição para a vida ativa	nº	2.169
	Jovens fora do sistema de ensino que frequentaram ações de formação	nº	6.716
	Jovens que concluíram o ensino secundário profissional com qualificação nível III	nº	3.406
	Participação em medidas de política ativa de desempregados (formação e estágios profissionalizantes) (média)	nº	8.330
	Participação em medidas de política ativa de desempregados não DLD (formação e estágios profissionalizantes) (média)	nº	25.732
	Participantes em ações de formação inicial para a qualificação profissional (média)	nº	6.341
	Postos de Trabalho Criados	nº	2.796
	Postos de trabalho criados no âmbito da medida e apoio à criação de emprego (média)	nº	5.940
	Suportes para cursos de formação (e-learning)	nº	2
	Valorização dos recursos humanos na função pública (média)	%	1

Fonte: IFDR (Comissão de Gestão do QCA III) em 14 de junho de 2012.

**Quadro A. 3 – Execução física dos investimentos apoiados pelo FEOGA – Orientação *earmarking* do QCA III**

Área de Indicador	Indicador de Acompanhamento FEOGA-O	Unidade	Realização 2000-2009
Ambiente	Formandos	nº	10.826

**Quadro A. 4 – Execução física dos investimentos apoiados pelo Fundo de Coesão II – *earmarking***

Tema Prioritário	Indicador por Setor	Unid.	Executado	
			Construção	Remodelação
TRANSPORTES	<b>Aeroportos</b>			
	Áreas de estacionamento	m3	-	6.174
	Edifícios	n.º	-	1
	Outras medidas de minimização de impacte	n.º	1	-
	<b>Ferrovias</b>			
	Via-férrea	km	44	376
	Eletrificação de via	km	462	264
	Sinalização e telecomunicações	km	500	69
	Convel (Controlo automático velocidade)	km	482	72
	Obras de arte	n.º	74	69
	Estações	n.º	13	56
	Túneis	m	630	-
	Passagens de nível			
	desniveladas	n.º	185	-
	suprimidas/reconvertidas	n.º	253	4
	Barreiras acústicas	m	8.142	-
	<b>Metropolitano</b>			
	Estações	n.º	2	-
	Linhas	km	2	-
	<b>Rodovia</b>			
	Circulares/variantes	km	5	-
	Estradas - IC	km	8	-
	Estradas - IP	km	21	-
Obras de arte	n.º	66	-	
Túneis	m	818	-	



Q.

# Tribunal de Contas

Tema Prioritário	Indicador por Setor	Unid.	Executado		
			Construção	Remodelação	
	<b>Portos</b>				
	Área de bacia de manobras	m2	1.071.444	-	
	Cais de acostagem	n.º	10	2	
	Desenvolvimento de infraestruturas portuárias de articulação modal	n.º	1	-	
	Equipamentos de apoio	n.º	2	-	
	Terminais portuários	n.º	1	-	
	Zona de intervenção	m2	161.052	-	
	Acessos rodoviários	Km	-	5	
	Edifícios	n.º	6	-	
	Gares marítimas	n.º	2	-	
	Planos prevenção salvaguarda ambiental impl/monit	n.º	1	-	
	Redes Gerais de Serviços	m	20.929	-	
	Outras infraestruturas de apoio	n.º	3	-	
<b>ENERGIA</b>	<b>Energias Renováveis</b>				
	Centrais	n.º	1	-	
<b>AMBIENTE</b>	<b>Abastecimento de Água</b>				
	Barragens	n.º	4	-	
	Captações	n.º	13	15	
	Estações de tratamento	n.º	23	31	
	Postos de cloragem	n.º	3	-	
	Estações de dessalinização	n.º	-	1	
	Conduções adutoras	km	3.638	146	
	Estações elevatórias	n.º	108	27	
	Reservatórios	n.º	190	40	
	Recarga de Aquíferos	n.º	2	1	
	Telegestão	n.º	27	-	
	<b>Drenagem e Tratamento de Águas Residuais</b>				
	Estações de tratamento	n.º	157	54	
	Exutor submarino	m	2150	-	
	Intercetores	Km	1.851	10	
	Estações elevatórias	n.º	332	13	
	Telegestão	n.º	1	-	
	Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos				
	Recolha seletiva				
	Ecopontos	n.º	4.995	-	
	Equipamentos de recolha seletiva	n.º	130.751	-	
	Ecocentros	n.º	24	-	
	Estações de triagem	n.º	7	8	
	Recolha, deposição e tratamento				
	Viaturas de recolha	n.º	91	-	
	Aterros sanitários	n.º	6	1	
	Selagem de aterros	n.º	2	1	
	Selagem de lixeiras	n.º	78	-	
	Estações de tratamento águas lixiviantes	n.º	8	9	
	Unidades de compactação	n.º	2	-	
	Vias internas e acessos	m	5.770	25.450	
	Veículos de apoio	n.º	38	-	
	Estações de transferência	n.º	17	-	
	Plataformas de valorização de resíduos volumosos	n.º	2	-	
	Centrais de valorização orgânica	n.º	5	3	
	Edifícios	m2	7.710	-	
	Redes de controlo de qualidade ambiental	n.º	7	-	
	Aproveitamento energético biogás	n.º	10	-	
	Recuperação paisagística de aterros (área)	m2	67.080	-	



**Quadro A. 5 – Indicadores de execução física QREN - earmarking 2007-2010**

Tema prioritário / Categoria de despesa relevante(s)		Indicadores físicos comuns relacionados com o tema (*)
<p><b>Melhorar o Capital Humano</b></p> <p>€ 2.933,3 M 100%</p>	73	<p>Medidas para aumentar a participação no ensino e formação ao longo da vida, em especial através de ações destinadas a reduzir o abandono escolar prematuro e a segregação curricular baseada no sexo, e a aumentar o acesso ao ensino e à formação inicial, profissional e superior, bem como a qualidade dos mesmos</p> <p>€ 2.691,7 M 91,8%</p>
<p><b>Investimento em Infraestruturas Sociais</b></p> <p>€ 1.000,3 M 100%</p>	75	<p>Infraestruturas de ensino</p> <p>€ 1.000,3 M 100%</p>
<p><b>Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (IDT), Inovação e Empreendedorismo</b></p> <p>€ 1.030,0 M 100%</p>	7	<p>Investimento em empresas diretamente ligadas à investigação e à inovação (tecnologias inovadoras, estabelecimento de novas empresas por universidades, centros e empresas de IDT existentes, etc.)</p> <p>€ 435,9 M 42,3%</p>
	8	<p>Outros investimentos em empresas</p> <p>€ 215,6 M 20,9%</p>
	9	<p>Outras medidas destinadas a estimular a investigação, a inovação e o empreendedorismo nas PME</p> <p>€ 214,5 M 20,8%</p>



# Tribunal de Contas

Tema prioritário / Categoria de despesa relevante(s)		Indicadores físicos comuns relacionados com o tema (*)
		<p>beneficiárias de ajudas= 2.622 M€ no pré-projeto e 5.498 M€ no pós-projeto;</p> <p>ICN 5. Valor das exportações nas empresas beneficiárias de ajudas diretas ao investimento=5.523 M€ no pré-projecto e 11.495 M€ no pós-projeto;</p> <p>ICN 6. Valor das vendas nas empresas beneficiárias de ajudas diretas ao investimento= 5.331. M€ no pré-projecto e 10.449 M€ no pós-projeto;</p> <p>ICN 7. N.º Garantias prestadas às PME=5.011;</p> <p>ICN 8. Investimento realizado em capital de risco=8,3 M€;</p> <p>ICN 9. Investimento em I&amp;D = 1.197 M€;</p> <p>ICN10. Investimento de cooperação empresarial (empresas-instituições de investigação) =290 M€;</p> <p>ICT. N.º Empresas apoiadas no âmbito dos mecanismos de engenharia financeira = 6.210.</p>
<b>Proteção do Ambiente e Prevenção de Riscos</b>  <b>€ 358,5 M</b> <b>100%</b>	46	<p>Tratamento de água (águas residuais)</p> <p>€ 117,5 M 32,8%</p> <p>ICC 26. Acréscimo de população servida por sistemas de drenagem e tratamento de águas residuais intervencionados (**);</p> <p>ICN 48. População servida por sistemas de drenagem e tratamento de águas residuais intervencionados (**);</p> <p>ICN 18. ETAR' s Construídas= 178;</p> <p>ICT - Km de coletores de drenagem de águas residuais (nova ou a reabilitar/intervencionar) = 2.466.</p>
	45	<p>Gestão e distribuição de água (água potável)</p> <p>€ 110,3 M 30,8%</p> <p>ICC 25. Acréscimo de população servida por sistemas de abastecimento de água intervencionados (**);</p> <p>ICN 46. População residente servida por sistemas públicos de abastecimento de água intervencionados (**);</p> <p>ICT. Km de rede de abastecimento de água (nova ou a reabilitar/intervencionar) nos sistemas em baixa e alta = 755 km;</p>
	53	<p>Prevenção de riscos (incluindo a conceção e execução de planos e medidas destinados a prevenir e gerir os riscos naturais e tecnológicos)</p> <p>€ 75,2 M 21,0%</p> <p>ICC 31. (e ICT) Nº de projetos (Prevenção de riscos) = 275</p> <p>ICC 32. População que beneficia de medidas de proteção contra cheias e inundações (**);</p> <p>ICC 33. População que beneficia de medidas de proteção contra incêndios e outros riscos naturais e tecnológicos (exceto cheias e inundações) (**);</p> <p>ICN 24. Planos de emergência de proteção civil = 140;</p> <p>ICN 25. População abrangida pelos Planos de emergência de proteção civil (**).</p>



BALANÇO DAS MEDIDAS ADOTADAS NO ÂMBITO DA ESTRATÉGIA DE LISBOA / IMPLEMENTAÇÃO DA EUROPA 2020

Tema prioritário / Categoria de despesa relevante(s)		Indicadores físicos comuns relacionados com o tema (*)
<b>Transportes</b> <b>€ 274,2 M</b> <b>100%</b>	30	Portos € 110,4 M 40,3% N.º de portos apoiados = 30
	17	Transporte ferroviário (RTE-T) € 98,6 M 36,0% ICC 18. N.º de Km de novas ferrovias nas RTE = 37;
	16	Transporte ferroviário € 39,3 M 14,3% ICC 17. N.º de Km de novas ferrovias = 45; ICC 19. N.º de Km de ferrovias reconstruídas = 0.

(\*) Valores contratados a 31 de dezembro de 2010.

ICC – indicadores comuns comunitários; ICN – indicadores comuns nacionais; ICT – indicadores comuns trimestrais.

(\*\*) O Observatório do QREN não apresentou nestes indicadores um valor uma vez que há sobreposições entre as intervenções apoiadas pelo PO temático correspondente (POVT) e pelos PO Regionais, apoiando tipologias de intervenção distintas dentro de cada um desses temas (exemplo, o PO VT financia os investimentos do ciclo urbano da água em alta e os PO Regionais em baixa, podendo por essa razão ser contabilizada duas vezes a mesma população abrangida ou o respetivo acréscimo).

Fonte: Observatório do QREN.





## ANEXO II – NOTA DE EMOLUMENTOS

(Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas [RJETC], aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/2000, de 4 de Abril).

*Auditoria relativa ao “Balanço das medidas adotadas no âmbito da Estratégia de Lisboa /  
Implementação da Europa 2020”*

Departamento de Auditoria I

Proc.º n.º 24/2011-Audit  
Relatório n.º 30/2012-2.ª Secção

Entidade fiscalizada: Gabinete do Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro

Entidade devedora: Gabinete do Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro

Regime jurídico: AA   
AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard a)	Unidade Tempo	Receita Própria / Lucros	
Acções fora da área da residência oficial .....				
Acções na área da residência oficial .....	88,29	575		50 766,75
- 1% s/ Receitas Próprias .....				
- 1% s/ Lucros .....				
<b>Emolumentos calculados</b>				
<b>Emolumentos:</b>				
Limite mínimo (VR) .....				1 716,40
Limite máximo (VR) .....				17 164,00
<b>Emolumentos a pagar b) .....</b>				<b>1 716,40</b>

a) Cfr. Resolução n.º 4/98-2.ª S.

b) Artigo 10.º, n.ºs 1 e 2 do RJETC e Resolução n.º 3/2001-2.ª S.

O Coordenador da Equipa de Auditoria,

(António de Sousa e Menezes)





Q.

Tribunal de Contas

---

### **ANEXO III – RESPOSTA DAS ENTIDADES**

Q.

Q.



**Exmo. Senhor  
Dr. António de Sousa e Menezes  
Tribunal de Contas  
Av. Barbosa do Bocage, 61  
1069-045 Lisboa**

**Nº 0254**

**Data: 6 de Agosto de 2012**

**Assunto: Relato da Auditoria “Balanço das medidas adotadas no âmbito da Estratégia de Lisboa/Implementação da Europa 2020”**

Exmo. Senhor Auditor-Coordenador,

Tendo o Observatório do QREN, participado, no estrito âmbito das suas competências, na auditoria realizada pelo Tribunal de Contas sobre “*Balanço das medidas adotadas no âmbito da Estratégia de Lisboa/implementação da Europa 2020*”, apresentam-se de seguida os comentários suscitados pela leitura do Relato da referida auditoria, em sede de exercício do contraditório (v/ Refª Proc. Nº 24/2011 – Audit de 26 de Julho de 2012).

1. Como explicitado pelo Observatório do QREN durante as audições desenvolvidas no âmbito desta auditoria, apenas no período de programação respeitante ao QREN (2007-2013) existem formalmente obrigações que articulam a aplicação dos fundos comunitários com os objetivos e prioridades estabelecidas para a Estratégia de Lisboa/Europa 2020, evidenciadas nos reportes do *earmarking*. Contudo, o exercício presente no relato de auditoria relaciona a despesa pública executada no QCA III e FC II com as categorias de despesa que contribuem para Estratégia de Lisboa (*earmarking*), quando os indicadores existentes no período 2000-2005 (QCA III e FC II) não foram estabelecidos com essa perspetiva, nem a Estratégia de Lisboa era um objetivo com metas a atingir nos Programas do QCAIII e FCII.
2. Para clarificar as questões de cariz regulamentar e metodológico, considera-se importante sublinhar que:
  - À luz dos regulamentos comunitários, a alocação de verbas programadas por categorias de despesa (incluindo os valores de *earmarking* associados) é de cariz indicativo. Esta questão é relevante sobretudo para enquadrar a

Q.

afirmação da página 63, onde se deveria explicitar que os fundos programados para o *earmarking* assumem carácter indicativo.


- As obrigações comunitárias em matéria de *earmarking* são aferidas ao nível dos volumes de fundo comunitário e o relato apresenta exclusivamente os valores na ótica da despesa pública;
- Em virtude da metodologia adotada na classificação das operações aprovadas no QREN, embora as mesmas possam contribuir para mais do que um tema prioritário, o valor de fundo associado (e também de despesa pública) é alocado na íntegra ao tema que se considera como mais relevante.

3. Por último, identificam-se algumas notas de carácter mais específico:

- Página 44: a despesa pública validada em 31-12-2010 é de 7.311 M€ e não de 9.766 M€. Sugere-se ainda a substituição do termo “pagamento” por “fundo executado”, quando se referem à taxa de execução, de 25,5%, de forma a utilizar os conceitos devidamente harmonizados e publicitados relativos aos indicadores de monitorização do QREN;
- Páginas 72, 73 e 74 (quadro A.5 – Indicadores de execução física QREN - *earmarking* 2007-2010): é importante clarificar que os valores apresentados (disponibilizados pelo Observatório do QREN) correspondem a despesa validada associada ao fundo relevante para *earmarking*.

Com os melhores cumprimentos,

**O Coordenador Adjunto do Observatório do QREN**



Duarte Rodrigues

LA

Q.



INSTITUTO FINANCEIRO  
PARA O DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL, IP

Exmo. Senhor  
Director-Geral  
Direcção-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 LISBOA

Nossa referência  
UCA/MC  
2408

09.AGO 2012 00003027

**Assunto:**

Relato da Auditoria "Balanço das medidas adotadas no âmbito da Estratégia de Lisboa/Implementação da Europa 2020"

Na sequência da V. carta n.º 12703, de 26.07.2012, e do projeto de relatório da auditoria referida em epígrafe, informa-se V. Exa. que este Instituto nada tem a referir sobre o teor do mesmo.

Com os melhores cumprimentos,

José Santos Soeiro

fb

Presidente

**DINA FERREIRA**  
Vice-Presidente

**DGTC 13 08 12 16074**

Q.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS  
Gabinete do Secretário de Estado Adjunto do Primeiro Ministro

AO DAI  
14.08.12

Exmo. Senhor,  
Diretor-Geral,  
Direcção-Geral do Tribunal de Contas  
Av. República, 65  
1050-189 Lisboa

64 Lisboa, 13 de Agosto de 2012

Assunto: Processo n.º 24/2011 - Auditoria - "Balanço das Medidas Adotadas no Âmbito da Estratégia de Lisboa / Implementação da Europa 2020"

Caro Dr. José F. F. Tavares,

Muito agradecemos o Relato que nos fez chegar da Auditoria "*Balanço das Medidas Adotadas no Âmbito da Estratégia de Lisboa / Implementação da Estratégia Europa 2020*", o qual mereceu a nossa melhor atenção.

Cumpre-nos registar com apreço esta iniciativa do Tribunal de Contas, que vai no sentido de contribuir para que um projeto tão importante quanto aquele a que se refere a Estratégia de Crescimento de Longo Prazo da União Europeia (Estratégia Europa 2020) seja aplicado em Portugal de forma transparente.

Relativamente ao conteúdo do Relato, o Gabinete do Senhor Secretário de Estado Adjunto do Primeiro Ministro nada tem a referir sobre o seu teor.

Por outro lado, consideramos relevantes, e serão levadas em consideração, as sugestões do Tribunal quanto à necessidade de desenvolver métricas de monitorização das variáveis sujeitas a metas e de alocação de recursos aos programas destinados a atingir os objectivos propostos.

Tal como referido, a estrutura ESAME, na dependência do Senhor Secretário de Estado Adjunto do Primeiro Ministro, coordena um Grupo de Trabalho (que integra representantes dos Ministérios das Finanças, da Solidariedade e da Segurança Social, da Economia e Emprego e da Educação e Ciência e da Direção Geral dos Assuntos Europeus), com vista a, precisamente, desenvolver essa matriz de monitorização e a fazer um acompanhamento permanente das variáveis sujeitas a metas.

Para além disso, a ESAME procurará sempre ter em atenção a articulação e a consistência das medidas apresentadas no Programa Nacional de Reformas (PNR), o Programa do Governo e o Memorando de Entendimento (MoU).

O Gabinete do Senhor Primeiro Ministro e, em particular, o Senhor Secretário de Estado Adjunto do Primeiro Ministro, continuará a estar sempre disponível para dar todo o apoio e informação ao Tribunal de Contas sobre os desenvolvimentos destes trabalhos.





Q.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS  
*Gabinete do Secretário de Estado Adjunto do Primeiro Ministro*

Em coordenação com os Gabinetes do Senhor Primeiro Ministro e do Senhor Ministro de Estado e das Finanças (nos termos do ofício desse Tribunal n.º 12699, de 26 de julho de 2012, que deu entrada naquele Gabinete com a referência Ent.ª 5634, de 27/07/12), informo ainda que também estes Gabinetes nada têm a referir sobre o teor do Relato da Auditoria.

Com os meus melhores cumprimentos,

Atentamente,

O Chefe do Gabinete

(António Luís Vicente)

**DGTC 13 08 12 16135**

Q.



PRN  
Programa para a  
**Rede Rural**  
Nacional

**Ex.mo Senhor**

Director-Geral do Tribunal de Contas

Avenida Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

<b>V/Refª:</b>	<b>V/Data:</b>	<b>N/Refª:</b> OFC/92/2012/AG	<b>Data:</b> 13/08/2012
----------------	----------------	----------------------------------	----------------------------

**ASSUNTO: Relatório da Auditoria “Balanço das medidas adotadas no âmbito da Estratégia de Lisboa / Implementação da Europa 2020”**

Em resposta ao vosso ofício n.º 12705, de 26 de Julho de 2012, relativo ao assunto em referência, solicitamos que seja tido alguns elementos adicionais respeitantes ao Programa de Desenvolvimento Rural (PRODER).

Os valores da despesa pública total e da contrapartida nacional do PRODER, constantes do Ponto 4.4. do Relatório, encontram-se desatualizados. Os valores em causa foram reduzidos para € 4.282,0 M e € 708,3 M, por força da alteração da taxa de cofinanciamento.

Relativamente à execução a 31 de dezembro de 2010, a informação relativa ao tema Sociedade de informação – Banda larga refere-se a pagamentos à data de dezembro de 2011, já que em 2010 não se registou qualquer execução.

Da análise do Relatório, pudemos constatar que a resposta ao questionário não seguiu o critério adotado pelo QREN na informação relativa ao primeiro tema “Investigação e desenvolvimento tecnológico e inovação”. A resposta relativa ao PRODER incluía apenas a informação relativa ao Subprograma 4, não considerando outros investimentos em empresas e em regadio, que constitui o envelope financeiro mais relevante do programa.

**DCTC 14 08'12 16158**

Q.



Assim, à data de 31 de dezembro de 2010, a despesa pública do PRODER diretamente relacionada com os objetivos da Estratégia de Lisboa, será de € 343,3 M, conforme quadro anexo.

Com os melhores cumprimentos

A Gestora

(Gabriela Ventura)

Rui Martinho

(Gestor Adjunto)

Em anexo: o mencionado

TP/RM

Q.

Temas prioritários		Indicadores físicos					Indicadores financeiros (mil euros)				
Código	Descrição	Medidas/Ações PRODER	Nº	Descrição	Fundo Programado	Custo Total Elegível Aprobado	Despesa Pública Aprobada	Fundo Comunitário Aprobado	Custo Total Elegível Validado	Despesa Pública Validada	Fundo Validado
<b>Investigação e Desenvolvimento Tecnológico e Empreendedorismo</b>											
1	Atividades de IDT em centros de investigação	4.1	14	Pedidos de Apoio	28.000	9.845	4.972	3.611	87	11	8
8	Outros investimentos em empresas	1.1.1; 1.2; 1.3.1; 1.3.3	2962	Pedidos de Apoio	676.500	1.045.240	333.113	247.566	828.565	141.344	104.723
9	Outras medidas destinadas a estimular a investigação, a inovação e o empreendedorismo nas PME	4.2.2; 1.6.1; 1.6.2	20	Redes temáticas criadas	434.800	144.524	113.641	75.475	254.951	141.501	106.099
<b>Sociedade da Informação</b>											
10	Infra-estruturas de serviços de telefone (incluindo redes de banda larga)	3.6	-	-	30.000	-	-	-	-	-	-
<b>Energia</b>											
34	Electricidade (RITE)	1.6.5 (c2)[1]	59	Pedidos de Apoio	46.850	12.598	11.662	8.181	-	-	-
42	Energias renováveis: hidroelétrica, geotérmica e outras	1.6.3 (2º aviso)[1]	2	Pedidos de Apoio	60.000	1.715	1.433	1.074	-	-	-
<b>Proteção do ambiente e prevenção de riscos</b>											
46	Tratamento de água (águas residuais)	1.6.5 (c3)[1]	-	-	46.850	-	-	-	-	-	-
<b>Reabilitação urbana e rural</b>											
61	Projectos integrados de reabilitação urbana e rural	3.2.1	188	Pedidos de Apoio	30.000	17.647	10.419	8.267	1.062	304	243
<b>Melhorar o acesso ao emprego e a sustentabilidade</b>											
68	Apoio ao emprego independente e à criação de empresas	3.1.1; 1.3 [2]; 4.3.2	4352	Emprego criado (Unid. Trab. Ano)	432.535	750.328	379.711	286.438	64.933	60.160	45.099
<b>Melhorar o capital humano</b>											
73	Medidas para aumentar a participação no ensino e formação ao longo da vida, em especial através de acções destinadas a reduzir o abandono escolar prematuro e a segregação curricular baseada no sexo, e a aumentar o acesso ao ensino e à formação inicial, profissional e superior, bem como a qualidade dos mesmos	4.2.1	24	Pedidos de apoio	10.000	3.056	3.056	2.292	-	-	-
<b>Investimento em infra-estruturas sociais</b>											
75	Infra-estruturas de ensino	3.7	-	-	7.000	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>					1.802.535	1.984.952	858.006	632.904	1.149.598	343.320	256.172

Notas

[1] O Fundo programado diz respeito à acção e não às componentes

[2] O Fundo programado diz respeito à acção 1.1.3, e à parte de investimento (acção 1.1.1 que foi aprovada para jovens agricultores)

[3] Só pagamentos em 2011

Q.

MARM - S/0511/2012-10-08-2012

Exmº Sr. Diretor-Geral  
Tribunal de Contas  
Av. Barbosa de Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

**Sua referência / Data**

Proc. N.º 24/2011 - Audit

**Nossa referência**

3769/2012/PROMAR/EAT

**Assunto: Contraditório ao Relato da Auditoria “Balanço das medidas adotadas no âmbito da Estratégia de Lisboa/Implementação da Europa 2020”**

Informo V. Exª que a Autoridade de Gestão do PROMAR nada tem a contraditar no âmbito do Relato da Auditoria em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,

À Gestora do PROMAR

*Teresa Rafael*  
Teresa Rafael

**Tiago Fernandes**  
Coordenador-Adjunto do Promar

BD/

DETC 17 08 12 16294

*[Handwritten mark]*

Q.



INSTITUTO DE GESTÃO  
DO FUNDO SOCIAL EUROPEU, I.P.

IGFSE/S/3466/2012 - 13-08-2012

Exmo. Senhor  
Dr. António de Sousa e Menezes  
Auditor-Coordenador do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa do Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

Sua referência	Data	Nossa referência	Data
Proc. n.º 24/2011 Audit 12704 de 26.07.2012		<b>CD</b>	

**ASSUNTO:** Relato de auditoria " Balanço das medidas adotadas no âmbito da Estratégia de Lisboa/ implementação da Europa 2020"

Relativamente à informação relativa ao FSE constante do relatório em epígrafe transmitida pela Comissão de Gestão do QCA III, identificamos pequenas diferenças, eventualmente resultantes de correções financeiras realizadas após o encerramento do QCA III, cujo diferencial (menos 0,2 M€) não tem impacto na análise efetuada.

Quanto aos indicadores discriminados na pág 69, atendendo a que resultam de leitura da informação registada nos relatórios de encerramento de cada um dos Programas FSE do QCA III, de forma a facilitar a sua leitura sugeríamos a indicação do Programa/ Medida a que os mesmos se referem.

Para além destas breves notas, o relatório não nos suscita quaisquer observações.

Com os melhores cumprimentos,

O Conselho Diretivo,

Rosa Maria Simões da Silva  
Presidente

DGTC 20 08'12 16431

MCA/

**Ministério da Economia e do Emprego**  
**Ministério da Solidariedade e Segurança Social**

Rua Castilho n.º 5, Pisos 6/7/8 - 1250-066 LISBOA • TEL. +351 213 591 600 • FAX +351 213 591 603  
E-mail: [geral@igfse.pt](mailto:geral@igfse.pt) • NPC 504 987 682

Mod.1 -IGFSE

NA SUA RESPOSTA INDIQUE, POR FAVOR, A NOSSA REFERÊNCIA