

TRIBUNAL DE CONTAS



A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA NO
CONTEXTO COMUNITÁRIO - ASPECTOS FINANCEIROS

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

**A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA NO
CONTEXTO COMUNITÁRIO - ASPECTOS FINANCEIROS**

GABINETE DE ESTUDOS
PROC. Nº 49/92-GE

JOÃO PARENTE
ASSESSOR

LISBOA, JUNHO DE 1993

Nº 932
Data 3-8-96

TRIBUNAL DE CONTAS
Arquivo Histórico
e Documental

NOTA PRÉVIA

Através do presente estudo apresenta-se uma perspectiva geral da organização da Administração Pública portuguesa nos aspectos mais relevantes em que se relaciona com as finanças comunitárias e também do conteúdo do orçamento da Comunidade Europeia, incluindo uma perspectiva da sua evolução.

Cada uma das matérias tratadas carece, naturalmente, de aprofundamento não só considerada isoladamente mas também no contexto mais vasto em que se integra.

É neste sentido que se pensa que este trabalho poderá constituir um enquadramento útil.

JUNHO DE 1993

GABINETE DE ESTUDOS

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA NO CONTEXTO COMUNITÁRIO - ASPECTOS FINANCEIROS

Abreviaturas	3
I. O orçamento geral das Comunidades Europeias	4
1. Aspectos gerais do regime orçamental	4
2. Receitas comunitárias	8
3. Despesas comunitárias	12
3.1. A Política Agrícola Comum (PAC)	13
3.2. As despesas de finalidade estrutural	16
3.3. Outras despesas	21
3.4. O acordo interinstitucional	22
3.5. As perspectivas financeiras até 1997	23
II. A Administração Nacional	26
1. Transferências para as Comunidades Europeias	26
1.1. Recursos próprios tradicionais	29
1.2. Recursos próprios IVA e contribuições PNB	31
1.3. Sistema de contabilização no OE	33

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

2. Transferências para Portugal	35
2.1. Os fundos estruturais e o Quadro Comunitário de Apoio (QCA)	35
2.1.1. Estrutura orgânica relativa ao QCA	39
2.1.2. O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER)	45
2.1.3. O Fundo Social Europeu (FSE)	50
2.1.4. O Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA-Orientação)	56
2.1.5. O PEDIP	61
2.1.6. O Fundo de Coesão	62
2.2. O FEOGA-Garantia	64
2.2.1. O financiamento das OCMs	64
2.2.2. Os organismos nacionais	66
3. Fluxos financeiros Portugal/CEE - Transferências líquidas	69
Conclusão	74
Anexo:	
Lista dos Programas Operacionais do QCA 89/93	77
Legislação principal (Comunitária e nacional)	82
Bibliografia	86
Publicações recentes do Tribunal de Contas	89

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

ABREVIATURAS

AUE - Acto Único Europeu

CE - Comunidade(s) Europeias(s)

DNO - Despesas não obrigatórias

DO - Despesas obrigatórias

DOC. - Documento

EM - Estado(s) Membros(s)

GOP - Grandes Opções do Plano

JOCE - Jornal Oficial das Comunidades Europeias

LOE - Linha Orçamental Específica (do PEDIP)

MÉCUS - Milhões de écus

OCM - Organização Comum de Mercados

OID - Operação Integrada de Desenvolvimento

PAC - Política Agrícola Comum

PDR - Plano de Desenvolvimento Regional

QCA - Quadro Comunitário de Apoio

RA(s) - Regiões Autónoma(s)

- As siglas correspondentes a organismos e serviços da Administração portuguesa e às instituições comunitárias são explicitadas no texto.

- As siglas correspondentes aos programas operacionais encontram-se em anexo próprio.

I. O ORÇAMENTO GERAL DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

1. Aspectos gerais do regime orçamental

Segundo o artº. 199º. do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia - Tratado de Roma, adiante designado por "Tratado CEE" - "todas as receitas e despesas da Comunidade ... devem ser objecto de previsões para cada ano financeiro e ser inscritas no orçamento".

Também o Tratado de Paris, que instituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) e o Tratado de Roma que criou a Comunidade Europeia de Energia Atómica (CEEA-Euratom), contêm disposições relativas ao orçamento.

No caso do Tratado/CECA, os artºs. 49º a 56º ocupam-se do orçamento operacional e o artº 78º do orçamento administrativo (mais tarde incluído no orçamento geral); quanto à CEEA, são os artºs 171º a 183º que se ocupam do orçamento.

De notar que o Tratado de Bruxelas de 1965, designado por Tratado de fusão, unificou os orçamentos, pelo que o orçamento geral das C.E. é o principal instrumento das finanças comunitárias, regendo-se por normas que constam da regulamentação a que adiante é feita referência. Um dos aspectos mais significativos da evolução do sistema financeiro das C.E. é a unificação orçamental, continuando ainda hoje em dia apenas o orçamento operacional da CECA a beneficiar de autonomia - embora integrado no orçamento geral -, observando-se um decréscimo da sua importância.

De acordo com Daniel Strasser (1), das três excepções à regra da unidade orçamental, a respeitante à CECA é justificável: "... la singularité du budget opérationnel de la CECA se justifie ample-

(1) Cfr. Les finances de l'Europe, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1990 (págs. 37 e segs..)

ment". Não é esse o caso das outras duas: o Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) - "la première véritable exception, tant sur le plan historique que sur celui des principes" -, cujas receitas e despesas são autorizadas e executadas fora do orçamento, e a actividade financeira que a CE desenvolve nas áreas de concessão e contracção de empréstimos.

Deve referir-se que, "cobrindo áreas importantes como a política regional e, sobretudo, a política agrícola, o orçamento comunitário representa uma pequena parcela dos sectores públicos dos Estados membros (cerca de 3% do total) e tem pequeno papel como instrumento de políticas comuns ou de unificação de políticas nacionais. O seu crescimento é o melhor sinal prático dos avanços e recuos no processo de integração comunitária" (2).

A este propósito, salienta-se a seguinte observação incluída no 4º relatório periódico relativo à situação socio-económica e ao desenvolvimento das regiões da Comunidade (3): "...Vale a pena realçar que o orçamento comunitário representa actualmente apenas cerca de 1% do PIB comunitário, ou 3% dos gastos públicos da Comunidade, facto que, obviamente, constitui um limite para o impacto económico das políticas de coesão comunitárias".

De acordo com as regras actualmente em vigor, as duas instituições detentoras da designada "autoridade orçamental" são o Conselho e o Parlamento. Quanto ao poder de fiscalização externa, o Tratado de Bruxelas de 1975 confia-o ao Tribunal de Contas das Comunidades Europeias (4), ao qual se referem os

(2) Cfr. António L. de Sousa Franco, Finanças Públicas e Direito Financeiro, Vol. I, 4ª edição, pág. 233 - Almedina, Coimbra.

(3) As Regiões na Década de 90 - Comissão das Comunidades Europeias, Direcção-Geral das Políticas Regionais, pág. 72.

(4) Anteriormente, existia como órgão de fiscalização externa a Comissão de Fiscalização das Comunidades Europeias que, desde 1965, substituíra as anteriores Comissões de Fiscalização da CECA, da CEE e da CEEA.

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

artºs. 206º a 206ºB do Tratado de Roma na sua redacção actual (e as disposições correspondentes dos Tratados CECA e CEEA).

O Tratado de Maastricht introduz uma alteração no artº 4º do Tratado CEE segundo a qual o Tribunal de Contas passa a ser uma das cinco instituições que devem assegurar a realização das tarefas confiadas à Comunidade.

A aprovação de um orçamento das C.E. resulta de um conjunto de procedimentos que envolvem alguma complexidade. O Conselho recebe um anteprojecto preparado pela Comissão, elabora o projecto de orçamento e transmite-o ao Parlamento. A partir desta fase, desenvolvem-se procedimentos em que estão previstos mecanismos de recusa e consequentes propostas de alterações que por vezes conduzem a situações de impasse prolongadas, estabelecendo-se, nestes casos, um "regime de duodécimos" para suporte da gestão financeira das C.E..

De notar que uma das competências significativas do Parlamento Europeu é precisamente no que diz respeito à aprovação do orçamento.

Segundo Daniel Strasser (5), "l'attribution du pouvoir budgétaire a connu une évolution qui est en quelque sorte une synthèse de l'histoire de l'intégration européenne elle-même".

O direito orçamental das C.E. é vasto, compreendendo:

- Disposições de âmbito geral;
- Disposições financeiras sectoriais;
- Acordos de natureza política que visam, nomeadamente, colmatar lacunas dos textos ou ajustar a prática das regras orçamentais às mutações da realidade política.

(5) Les finances de l'Europe, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1990 (pág. 11).

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

No primeiro grupo avultam as disposições financeiras dos Tratados, incluindo os Actos de Adesão dos Estados membros não fundadores. De destacar o Acto Único Europeu, que reconheceu a tendência ao desenvolvimento da utilização do ECU e introduziu disposições relativas à "coesão" e aos fundos estruturais, particularmente importantes para Portugal. De destacar ainda o Regulamento Financeiro na sua revisão publicada no JOCE L 70 de 16/3/90 (Suplemento) que constitui a consolidação de cinco textos (6) e contém importantes disposições de execução do orçamento que concretizam e explicitam os grandes princípios definidos pelos Tratados.

De entre as disposições financeiras de carácter sectorial, destacam-se as que dizem respeito aos fundos comunitários.

Relativamente à autoridade orçamental, repartida entre o Conselho e o Parlamento desde os acordos do Luxemburgo de 1970, deve referir-se a distinção feita entre "despesas obrigatórias" (DO) e "despesas não obrigatórias" (DNO).

Tem sido observado em estudos sobre assuntos comunitários que a distinção é pouco fundamentada, tratando-se principalmente de uma questão de partilha de poderes entre as duas instituições referidas, já que ao Parlamento é reservada a "última palavra" sobre as despesas não obrigatórias (7).

- (6) 1. Regulamento financeiro de 21 de Dezembro de 1977.
2. Regulamento (CECA, CEE, Euratom) nº. 1252/79 do Conselho, de 25 de Junho de 1979.
3. Regulamento financeiro de 16 de Dezembro de 1980 (80/1176/CEE, Euratom, CECA).
4. Regulamento (CECA, CEE, Euratom) nº. 2049/88 do Conselho de 24 de Junho de 1988.
5. Regulamento (Euratom, CECA, CEE) nº. 610/90 do Conselho de 13 de Março de 1990.

- (7) Cfr. Daniel Strasser, As Finanças da Europa, Colecção "Perspectivas Europeias", Bruxelas (1981), págs. 40/41 e "Les finances de l'Europe", Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris (1990), págs. 164-166.

Também a publicação oficial das CE, de 1989, "Les finances publiques de la Communauté" (Le budget européen après la réforme de 1988) chama a atenção para o aspecto polémico desta distinção, nas págs. 68 e 69.

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

Segundo uma declaração comum, de 30 de Junho de 1982, do Parlamento, do Conselho e da Comissão, o critério de distinção baseia-se nas obrigações da Comunidade resultantes dos tratados ou dos actos formalizados em consequência destes, sendo obrigatórias as despesas necessárias ao cumprimento dos compromissos assumidos através de tais actos. "A contrario", as outras despesas são não obrigatórias.

Não sendo um critério que estabeleça uma base de distinção nítida, são, apesar disso, consideradas DO:

- as despesas a título do FEOGA-Garantia;
- os reembolsos e ajudas aos Estados-membros;
- outras linhas orçamentais relacionadas com as políticas de pesca e de cooperação com países terceiros.

Como DNO:

- as despesas a título dos fundos estruturais e políticas de coesão;
- as dotações de intervenção nos domínios da energia, indústria e investigação;
- a quase totalidade das despesas de funcionamento.

2. Receitas comunitárias

Os dois principais objectivos definidos pelo Acto Único Europeu (1987), ou seja, o mercado único em 1993 e a coesão económica e social, vieram criar a necessidade de proceder não só à reforma dos fundos estruturais - a que adiante é feita referência - mas também à modificação do regulamento financeiro e introdução de medidas de rigor e contenção nas despesas da secção garantia do FEOGA, que chegou a constituir perto de 80% do total das despe-

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

sas orçamentais da CE e que urgia submeter a uma disciplina adequada aos novos objectivos (1).

Deste modo e em articulação com a definição dos referidos "alvos" a atingir consagrados pelo Acto Único, foi aprovada a Decisão do Conselho 88/376/CEE, Euratom, de 24 de Junho de 1988, que adopta uma orientação segundo a qual a CE, no sentido de alcançar tais objectivos, deveria ser dotada de recursos apropriados, suficientes, estáveis e garantidos, permitindo-lhe assegurar correctamente o seu funcionamento.

Esta Decisão, que diz portanto respeito ao sistema de recursos próprios das Comunidades (2), consagra as seguintes receitas do orçamento comunitário:

- a) Os direitos niveladores agrícolas.
Trata-se de taxas variáveis que são aplicadas na importação de produtos agrícolas, em relação aos quais esteja estabelecida uma organização comum de mercados (OCM) - Cfr. Cap. I, nº 3, alínea a) -, provenientes de países terceiros. São baseados no princípio da preferência comunitária, um dos fundamentos da PAC e têm como objectivo compensar a diferença entre os preços mundiais e os comunitários, uma vez que os primeiros são geralmente inferiores.

Também no âmbito da PAC constituem receitas as cotizações e outros direitos lançados no quadro da OCM dos sectores do açúcar e da isoglucose.

(1) Acerca deste assunto, cfr. Decisão do Conselho 88/377/CEE, de 24 de Junho de 1988, respeitante à disciplina orçamental.

(2) O sistema de funcionamento das CE através de recursos próprios, em substituição das anteriores contribuições dos EM, foi adoptado através de Decisão do Conselho de 21 de Abril de 1970.

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

- b) Os direitos resultantes da aplicação da pauta aduaneira comum, que representa a característica fundamental da CE enquanto união aduaneira. Esta pauta comum é aplicada ao valor, na alfândega, das mercadorias importadas de países que não são membros da CE.

Os tipos de recursos referidos nas alíneas a) e b) são geralmente designados "recursos próprios tradicionais", uma vez que se trata de receitas que procedem directamente da existência de um espaço aduaneiro unificado (são inerentes à própria estrutura organizacional da Comunidade).

- c) Recursos provenientes do IVA.
Aplicação de uma taxa uniforme, válida para todos os Estados membros.

De acordo com regras definidas pelas CE, é determinada uma base de cálculo sobre a qual incide uma percentagem de cerca de 1,2%. A base de cálculo a tomar em consideração num E.M. não pode ultrapassar 55% do respectivo PNB. De salientar que este tem sido o principal recurso do orçamento comunitário, com um peso superior a 50% do total, nos últimos anos.

- d) O designado "quarto recurso", ou recurso complementar.
O montante é variável e destina-se a assegurar o equilíbrio orçamental entre receitas e despesas, no sentido de financiar o saldo não coberto pelos recursos próprios anteriormente referidos. Trata-se de receitas provenientes da aplicação de uma taxa a fixar no âmbito do processo orçamental, aplicada ao valor correspondente à soma dos PNB de todos os EM. A taxa é portanto aplicada uniformemente sobre o PNB de cada EM.

O financiamento do orçamento geral das CE tem sido assegurado em mais de 90%, nos últimos anos, pelos recursos próprios previstos no artº 2º da Decisão 88/376/CEE, Euratom, acima mencionados (alíneas a), b), c) e d)), sendo que em 1992 e 1993 correspondem a este tipo de recursos mais de 99% do total das receitas

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

Comunitárias. No entanto, existem também - com insignificante peso relativo mas considerável valor absoluto - no quadro das receitas, nomeadamente, os "excedentes disponíveis dos exercícios anteriores" e ainda outras como "encargos diversos, imposições e taxas comunitárias".

No que se refere à importância relativa de cada uma das rubricas de recursos próprios acima referidas, observa-se, de acordo com o Quadro I, que os recursos provenientes do IVA contribuem com mais de 50% do total, seguindo-se, com peso bastante menor - mas com aumento significativo depois de 1990 - o recurso baseado no PNB e em terceiro lugar os direitos aduaneiros da pauta comum. As três receitas referidas totalizam a quase globalidade dos recursos próprios.

QUADRO I

Evolução da estrutura dos recursos próprios
no Orçamento Comunitário (%)

Orçamento Anos	PAC		Direitos aduaneiros	IVA	4º Rec. (PNB)	
	Quotizações sect. açúcar	Direitos niv. agrícolas				
1989	2,79	3,01	23,4	61,64	9,18	100
1990	2,85	2,37	25,91	64,41	4,49	100
1991	2,18	2,14	22,45	57,34	15,92	100
1992	1,79	1,95	18,58	54,83	22,87	100
1993	1,70	1,75	20,17	54,84	21,57	100
Recursos Próprios tradicionais						

FONTE: Orçamento Geral das Comunidades Europeias (exercícios de 1989, 1990, 1991, 1992 e 1993)

Jornal Oficial das Comunidades Europeias.

QUADRO II

Evolução da estrutura das dotações do Orçamento
Comunitário por grandes rubricas ("Subsecções" B e Parte A da
Comissão, e Outras Instituições) - Em percentagem do total

	FEOGA-Garantia (S.B1)	Acções Estruturais (S.B2)	Formação, Juventude, Cultura (S.B3)	Energia, Indústria, I & D (S.B4,5,6)	Cooperação (S.B7)	Desp. admini. e funciona- mento	Reembolsos	
1989	61,87	21,28	-	3,26	2,3	4,8	6,5	100
1990	58,77	24,26	-	3,78	3,12	5,06	5,04	100
1991	58,53	25,70	0,68	4,03	4,02	4,72	2,35	100
1992	57,37	28,05	0,81	3,86	3,6	4,9	1,42	100
1993	53,5	31,6	0,72	4,4	4,58	5,19	-	100

FONTE: Orçamento Geral das Comunidades Europeias (exercícios de 1989, 1990, 1991, 1992 e 1993)
Jornal Oficial das Comunidades Europeias.

3. Despesas Comunitárias

As dotações constantes do Orçamento Geral das Comunidades Europeias podem ser diferenciadas e não diferenciadas. As primeiras comportam a distinção entre dotações de autorização e dotações de pagamento, sendo que:

- as dotações de autorização destinam-se a dar cobertura ao custo total das acções cuja realização se prolonga por mais de um exercício;

- as dotações de pagamento destinam-se a cobrir despesas que decorrem de execução das autorizações concedidas no decurso do exercício e/ou dos exercícios anteriores.

As acções plurianuais dão portanto lugar a dotações diferenciadas. De uma maneira geral, as dotações referentes ao FEOGA-Garantia são inscritas como não diferenciadas, e as que dizem respeito às acções de carácter estrutural revestem a característica de dotações diferenciadas.

De notar ainda que, relativamente às acções plurianuais, os montantes previstos para cada ano devem constar de um calendário inscrito nas observações do orçamento (1).

3.1. A Política Agrícola Comum (PAC)

a) As despesas tradicionais do FEOGA-Garantia

Durante muitos anos - nas décadas de 60 e 70, nomeadamente - grande parte das despesas comunitárias dizia respeito à Secção Garantia do FEOGA, isto é à Política Agrícola Comum (PAC), que chegava a representar entre 75% e 80% da totalidade do orçamento.

Deve observar-se a este propósito que a PAC tem sido considerada um pilar fundamental da CEE, tendo como princípios a unicidade de mercado (ordem interna), a preferência comunitária (relativamente ao exterior) e a solidariedade financeira. As despesas inerentes a esta política - a primeira instituída como comum, excluindo o caso dos sectores específicos da CECA - que é das de carácter mais "supranacional", são suportadas por um fundo comunitário, o FEOGA (Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola).

(1) Cfr. artº 1º do Regulamento Financeiro de 1990.

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

Verificou-se inicialmente uma preocupação de garantir o aprovisionamento de bens alimentares, e, em simultâneo e em relação com tal objectivo, a intenção de assegurar à população activa agrícola níveis de rendimento satisfatórios.

A PAC tem tido como principal medida ao seu serviço a constituição de Organizações Comuns de Mercados (OCM) para alguns produtos, das quais as mais favoráveis aos agricultores têm sido as respeitantes a cereais (trigo, principalmente) e ao leite e seus derivados.

As OCM fundamentam-se numa política de preços e de mercados que se tem baseado em instrumentos como:

- os preços fixados anualmente pela comissão, acima dos níveis do mercado mundial (preços indicativos, de garantia e limiar);
- a compra e armazenagem de produtos assegurada pela CEE;
- os "direitos niveladores agrícolas" (que constituem um recurso comunitário - Vd. I.2.);
- as "restituições à exportação", uma importante despesa que consiste em subsidiar as exportações de produtos agrícolas comunitários;
- os "montantes compensatórios monetários", destinados a assegurar um equilíbrio de preços de tal modo que os Estados-membros não são prejudicados pelas variações cambiais (instituição das "taxas verdes").

A manutenção destes mecanismos tem sido um encargo financeiro suportado pelo FEOGA-Garantia.

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

b) A reforma da PAC

A aplicação dos mecanismos acima indicados teve como consequências:

- um extraordinário êxito em termos de garantia de aprovisionamento que, a partir de certa altura, se transformou na criação de excedentes de gestão muito onerosa;
- a manutenção de níveis de rendimento da população activa agrícola satisfatórios, mas em que são muito favorecidos os detentores de maior capacidade produtiva (pelo que se acentuaram diferenças de desenvolvimento regional);
- situações de perturbação a nível internacional (distorções no mercado mundial);
- penalização do consumidor europeu.

Surgiu portanto a necessidade de adopção de novas medidas destinadas a debelar as consequências das anteriores, sem pôr em causa os princípios e objectivos fundamentais da PAC.

Deste modo foram instituídos instrumentos como o "set aside" (colocação de terras em pousio), quantidades máximas de produção (quotas), apoio à cessação de actividade de agricultores mais idosos e reflorestação de terras. Muitas das inerentes despesas são suportadas pelo FEOGA-Garantia, mas deve observar-se que, nomeadamente a partir da aprovação do Acto Único Europeu (AUE), passou a haver a preocupação de incrementar as despesas da Secção Orientação do FEOGA, que diz respeito a medidas de carácter estrutural.

Em 1992 foi aprovada pelo Conselho uma reforma da PAC que prevê, nomeadamente, a atribuição de subsídios directos ao rendimento dos agricultores, fazendo

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

aproximar dos preços de mercado os preços dos produtos europeus que mais beneficiavam dos referidos mecanismos pretendendo-se, deste modo, uma redução do nível de preços no consumidor dos produtos agrícolas. Está também no espírito da reforma da PAC o aumento da componente estrutural do FEOGA (Secção Orientação) em conformidade, de resto, com a maior relevância dada às políticas estruturais da CEE, nomeadamente através da fixação dos cinco grandes objectivos dos fundos destinados ao financiamento dessas políticas.

No exercício de 1989, por exemplo, as dotações ligadas à garantia dos mercados agrícolas representaram cerca de 61% do total do orçamento comunitário, e no de 1993 53,5%, pelo que se constata uma perda de importância relativa da PAC no orçamento comunitário, mantendo-se ainda valores absolutos muito elevados.

3.2. As despesas de finalidade estrutural

Embora o Fundo Social Europeu (FSE) tenha sido instituído pelo Tratado de Roma, as despesas desta natureza tiveram uma importância muito secundária até ao alargamento da CEE na década de 70. Após 1975, com a criação do FEDER e a adopção de políticas de carácter regional e sectorial, estas despesas passaram a ser mais representativas.

Os posteriores alargamentos da Comunidade, que precisamente englobaram Estados acentuadamente menos desenvolvidos em relação à média comunitária, implicaram a necessidade de reforço gradual das dotações com finalidade estrutural.

a) O AUE e a reforma de 1989

Após a aprovação do AUE, a preocupação da convergência económica-social, em estreita relação com a instituição do mercado interno, trouxe uma importância acrescida aos objectivos dos financiamentos suportados pelos três fundos designados "estruturais": FEDER, FSE e FEOGA-Orientação.

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

É assim que o Regulamento (CEE) nº. 2052/88 do Conselho, de 24 de Junho de 1988 (2), que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1989, define um programa geral de acção a desenvolver pela Comunidade que visa responder às exigências do artº. 130-D do Tratado CEE (coesão entre os Estados-membros), determinando que os três fundos se complementem para a realização dos cinco objectivos seguintes:

Objectivo nº. 1 - Promover o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas (diz respeito aos três Fundos), ao qual deveriam ser afectas 64% das dotações dos fundos no exercício de 1993.

Objectivo nº. 2 - Reconverter as regiões, regiões fronteiriças ou partes de regiões (incluindo as zonas de emprego e as aglomerações urbanas) gravemente prejudicadas pelo declínio industrial (refere-se ao FEDER e ao FSE), devendo ser-lhe afectas 10% das dotações (1993).

Objectivo nº. 3 - Lutar contra o desemprego de longa duração (FSE).

Objectivo nº. 4 - Facilitar a inserção profissional dos jovens (FSE).

A estes dois objectivos deveriam no exercício de 1993 ser afectas 12% das dotações.

Objectivo nº. 5 - Na perspectiva da reforma da PAC:

Obj. nº 5,a) Acelerar a adaptação das estruturas agrícolas (refere-se ao FEOGA-Orientação)

(2) Relativo às missões dos Fundos com finalidade estrutural, à sua eficácia e à coordenação das suas intervenções com as do BEI e com as dos outros instrumentos financeiros existentes. De notar que as disposições de aplicação deste Reg. são estabelecidas pelo Regulamento (CEE) nº 4253/88 do Conselho de 19 de Dezembro de 1988.

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

Obj. nº 5, b) Promover o desenvolvimento das zonas rurais
(diz respeito aos três fundos)

Ao objectivo nº 5 seriam destinados em 1993 11% das dotações dos fundos estruturais.

Da totalidade destas dotações 3% não foram afectas a qualquer objectivo, destinando-se a medidas transitórias e acções inovadoras.

Considerando outras despesas de carácter estrutural que são financiadas por diferentes rubricas (3), verifica-se que, em 1989, este tipo de dotações representou mais de 20% do orçamento, em 1992 cerca de 28%, e em 1993 atinge um valor próximo de 32%.

b) Recursos financeiros

A reforma dos fundos estruturais de 1989, consubstanciada através de novos Regulamentos e novas formas de gestão, tem como lógica fundamental o respectivo reforço em ordem ao alcance dos objectivos estabelecidos no Acto Único Europeu.

De acordo com as conclusões do Conselho Europeu que se realizou em 13 e 14 de Fevereiro de 1988, em Bruxelas, a reforma dos Fundos cria uma duplicação, em termos reais, das dotações para autorização dos três fundos estruturais, entre 1987 e 1993, as quais deveriam passar, por conseguinte, a preços de 1988, de 7 para 14 mil milhões de Écus.

As regiões abrangidas pelo objectivo 1 - é o caso de Portugal na sua totalidade - deveriam beneficiar de um modo significativo deste aumento de recursos. Nesta base, foi estabelecida uma repartição indicativa das

(3) É o caso, por exemplo, do Programa Específico de Desenvolvimento da Indústria Portuguesa (PEDIP).

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

dotações dos fundos segundo a qual estas mesmas regiões, em 1993, beneficiariam de mais de 9 dos 14 mil milhões de Écus (preços de 1988) que estarão disponíveis.

Por último, observa-se que o FEDER pode dedicar cerca de 80% das suas dotações ao objectivo nº 1.

c) Normas fundamentais

De acordo com os regulamentos referidos, são as seguintes, de forma resumida, as grandes linhas orientadoras consagradas na reforma de 1989 (4):

Modalidades de intervenção:

- programas operacionais;
- subvenções globais;
- grandes projectos (infraestruturas: superiores a 15 milhões de Écus; inv. produtivos: 10 milhões de Écus);
- regimes de auxílios (em conformidade com as regras de concorrência);
- assistência técnica e estudos preparatórios.

Taxas de intervenção FEDER e FSE:

Regiões objectivo nº 1 - máximo: 75% do custo total
- mínimo: 50% do total das despesas públicas

Outras regiões - máximo: 50%
- mínimo: 25%

(4) Alguns destes aspectos são apresentados mais pormenorizadamente na Parte II com referência às situações específicas de Portugal.

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

Fases da negociação e implementação:

- 1ª - Apresentação de planos (PDR no caso dos objectivos 1, 2, e 5b).
- 2ª - Resposta da Comissão - Quadros Comunitários de Apoio (QCA).
- 3ª - Execução (de acordo com as modalidades de intervenção acima indicadas).
- 4ª - Acompanhamento e avaliação.

Princípios básicos:

- Associação ou parceria (deriva do princípio da subsidiariedade, com a ideia de articulação entre os intervenientes);
- Programação (passa-se de uma lógica de projectos para uma lógica de programas);
- Adicionalidade (a duplicação dos fundos deve ser acompanhada por um aumento do investimento dos EM).

Autorizações e pagamentos:

Autorizações - com base nas decisões da CCE que aprovam as acções;

Pagamentos - 1º Adiantamento: 50% do montante autorizado;

2º Adiantamento: 80% do mesmo montante, nas condições previstas no artº 21º do Reg. 4253/88;

Saldo: Nas condições previstas no artº 21º do Reg. 4253/88.

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

Controlo financeiro:

A efectuar pelos Estados membros (cfr. respectivos Capítulos na Parte II), pela Comissão e pelo Tribunal de Contas das Comunidades Europeias.

3.3. Outras despesas

a) Despesas nos domínios energético, industrial, tecnológico e de investigação

A maior parte destas despesas é consagrada a programas-quadro de investigação e desenvolvimento tecnológico, embora sejam também financiadas acções para além destes programas.

No exercício de 1989, as dotações com esta finalidade representaram cerca de 3% do total do orçamento e no orçamento de 1993 representaram 4,4%.

b) Despesas relativas à cooperação com países em vias de desenvolvimento e países terceiros

Representaram 2,3% do total do orçamento em 1989 e 4,5% em 1993. De notar que esta parcela do orçamento não reflecte a importância da política comunitária de cooperação com os países ACP (5) no âmbito do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), cuja gestão se efectua fora do âmbito do Orçamento geral das Comunidades Europeias.

c) Despesas administrativas e de funcionamento

No seu conjunto, foram-lhe destinadas cerca de 5% do total das dotações de 1989, mantendo-se uma percentagem

(5) São os países signatários da Convenção de Lomé (África, Caraíbas e Pacífico).

próxima desta em 1993. Dão cobertura aos encargos de remunerações, de ocupação de imóveis, material, etc., bem como certas tarefas específicas.

Há ainda a considerar as restituições aos Estados-membros resultantes de acordos, como, por exemplo sucedeu com Portugal até 1991, não se verificando actualmente esse tipo de reembolso.

3.4. O Acordo interinstitucional

O acordo interinstitucional acerca da disciplina e da melhoria do processo orçamental, publicado no JOCE nº L 185/36, de 15/7/88, corresponde a um compromisso estabelecido entre o Parlamento, o Conselho e a Comissão relativamente às conclusões do Conselho Europeu de Bruxelas (Fevereiro de 1988), no que se refere à matéria orçamental, tendo sido um documento da maior importância pelas seguintes razões:

- 1ª Evitou conflitos de autoridade que são um pouco propiciados pela complexidade - quando não ambiguidade - das disposições do Tratado CEE e outras que têm como objecto o processo orçamental.
- 2ª Estabeleceu o quadro de referência da disciplina orçamental e as perspectivas financeiras de 1988 a 1992 - tanto em termos de DO como de DNO -, o que significou uma associação das três instituições referidas ao "esforço desenvolvido pela Comunidade com vista à progressiva realização de um melhor equilíbrio entre as diferentes categorias de despesas" (6).
- 3ª Construiu as bases de futuros acordos de idênticas características, através dos quais as instituições que são parte no acordo se comprometerão a respeitar, em cada processo orça-

(6) Cfr. "Acordo Interinstitucional sobre a Disciplina e a Melhoria do Processo Orçamental", Parte B, § 8.

mental, os diversos limites máximos anuais de despesas fixados nas perspectivas financeiras.

De referir que se aguarda nesta fase a conclusão do novo acordo interinstitucional, a vigorar no próximo quinquénio.

3.5. As perspectivas financeiras até 1997

Tendo em conta a experiência proporcionada pelo acordo interinstitucional do período 1988/92, caracterizada por

- . respeito pelo quadro financeiro fixado originalmente
- . melhoria significativa dos procedimentos práticos do processo orçamental (por ex., o orçamento passou a ser adoptado todos os anos dentro dos prazos previstos)
- . tradução, no plano financeiro, dos objectivos do AUE (por ex., reforço da componente estrutural das despesas)

a Comissão considerou, em comunicação dirigida ao Conselho e ao Parlamento Europeu (7), que se mantêm as razões para estabelecer um novo acordo interinstitucional e novas perspectivas financeiras.

Não são propostas alterações apreciáveis em relação ao acordo anterior, mantendo-se mesmo os seus princípios, em linhas gerais. Deste modo, no que se refere a despesas:

- 1º O prosseguimento duma redução em termos relativos das despesas agrícolas continua a ser um objectivo político.
- 2º Em conformidade com as conclusões do Conselho Europeu de Maastricht, é proposto um reforço das acções de coesão que se

(7) Documento COM (92) 2001 final, de 12 de Março de 1992. Cfr. também, acerca do mesmo assunto, a comunicação Com(92) 2000.

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

apoiarão em dois tipos de instrumentos: os fundos estruturais e o novo Fundo de Coesão.

3º Pretende-se uma nova perspectiva da política de investigação e desenvolvimento tecnológico, nomeadamente, mais orientada para as necessidades das empresas e para o reforço da competitividade da economia da CE.

4º Além da política referida em 3º (de natureza interna), pretende-se o desenvolvimento das seguintes políticas internas:

- redes transeuropeias (transportes, telecomunicações, energia)
- ambiente
- acompanhamento da integração comunitária.

5º No novo contexto internacional (caracterizado sobretudo por "incerteza") pretende-se que a CE seja dotada dos meios financeiros necessários para fazer face a responsabilidades acrescidas em tal contexto.

6º As despesas administrativas das instituições não poderão ser tratadas de forma residual, já que o alargamento das missões da CE e a gestão de um maior volume de fundos requerem um esforço dos meios disponíveis.

As perspectivas financeiras apresentadas no enquadramento referido, prevêem que, em 1997, se alcance a seguinte estrutura de despesas, a preços de 92 (de notar que para a sua agregação é proposto um novo critério - Cfr. Quadro II):

	%
Política Agrícola Comum -----	45,25
Acções Estruturais -----	33,48
Políticas Internas -----	7,88
Acções Externas -----	7,2
Despesas administrativas das instituições ---	4,57
Reservas -----	1,6

Fonte: As Finanças Públicas Comunitárias até 1997 - Doc. Com(92) 2001 final, da Comissão das Comunidades Europeias (CCE), de 12 de Março de 1992.

De notar que as referências anteriormente apresentadas acerca da dimensão relativamente limitada do orçamento comunitário (Cfr. Parte I, Cap. 1. - Aspectos gerais), mantêm a sua pertinência, já que se prevê que em 1997 as dotações para pagamentos representem 1,34% do PNB comunitário, depois de um acréscimo de importância relativa que se pretende gradual até àquele ano.

Relativamente a receitas, é de destacar a procura dum novo "quinto recurso próprio". Pretende-se que tal recurso - apresentado ainda no domínio do "desejável" - venha, de certa forma, corrigir a situação actual, "nada satisfatória, em que os recursos próprios tradicionais estão a perder importância" (8).

Trata-se de um objectivo que se relaciona com a reconhecida necessidade de harmonização fiscal. De qualquer modo, mais de 75% das receitas do orçamento comunitário são já actualmente asseguradas pelo recurso baseado no IVA e o recurso baseado no PNB. É este, de resto, o que se considera dever ser mais intensivamente utilizado, visto tomar mais em consideração a capacidade contributiva dos EM.

(8) Cfr. Doc. citado, p. 41.

II. A ADMINISTRAÇÃO NACIONAL

A adesão de Portugal à CE, em 1986, implicou a necessidade de importantes adaptações na Administração Pública, sendo de destacar as seguintes razões:

- 1º As decisões tomadas passam a ficar condicionadas pela ordem jurídica comunitária. De facto, "passaram a existir em Portugal finanças públicas supranacionais, distintas das dos sectores públicos internos (administrativo e empresarial), mas nem por isso menos relevantes; e vigora também o Direito Financeiro Comunitário, susceptível de aplicação directa e dotado de primazia sobre o Direito nacional" (1)
- 2º Foi necessário passar a dar cumprimento às normas comunitárias em matéria de transferências para o orçamento da CE (recursos próprios - Tradicionais e IVA -, recurso baseado no PNB). De notar a ligação directa desta vertente financeira com a integração do país no espaço económico da união aduaneira que é a Comunidade.
- 3º Foi necessário criar circuitos e desenvolver o seu funcionamento no sentido de otimizar a aplicação dos importantes recursos financeiros oriundos da CE e postos à disposição de Portugal. Pretendeu-se essencialmente adaptar as estruturas do país para os efeitos da integração plena e criação do mercado interno.

1. Transferências para as CE

A Decisão do Conselho nº 88/376/CEE, Euratom, de 24/6/1988, relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades, é aplicada através do Regulamento (CEE, Euratom) nº 1552/89, do

(1) Cfr. António L. de Sousa Franco, Finanças Públicas e Direito Financeiro, Vol. I - 4ª edição (p. 230)
- Almedina, Coimbra.

Conselho de 29/5/1989, o qual revogou o anterior Regulamento (CEE, Euratom, CECA) nº 2891/77, sobre a mesma matéria. Como foi anteriormente referido - Vd. Cap. I, nº 2, "Receitas Comunitárias" - as receitas do orçamento comunitário são na sua quase totalidade constituídas pelos direitos aduaneiros da pauta comum, os direitos niveladores agrícolas, as quotizações sobre o açúcar (recursos próprios tradicionais) e, assumindo grande importância, os recursos próprios provenientes do IVA e o designado "quarto recurso" ou recurso complementar, que consiste numa participação de cada EM baseada no respectivo PNB.

No que diz respeito às transferências para as CE, há que distinguir os seguintes procedimentos: elaboração da previsão a inscrever nos orçamentos (das CE e nacional), apuramento, cobrança, colocação à disposição das CE e controlo.

De acordo com o artº 2º do Regulamento 1552/89, o direito das Comunidades sobre os recursos próprios tradicionais "considera-se apurado quando o serviço competente do Estado-membro tiver comunicado ao devedor o montante por ele devido".

Segundo o artº 6º do mesmo Regulamento, será mantida pelo Tesouro da cada EM ou pelo organismo por ele designado "uma contabilidade dos recursos próprios, discriminada segundo a natureza desses recursos". Os direitos apurados devem ser "lançados na contabilidade o mais tardar no primeiro dia útil seguinte ao dia 19 do segundo mês após aquele em que o direito tiver sido apurado" (recursos próprios tradicionais), sendo prevista uma periodicidade diferente no que se refere aos recursos IVA e ao recurso complementar (nº 2 do mesmo artigo) - Vd § sobre colocação à disposição.

Todos os montantes apurados devem ser colocados à disposição da Comunidade. No entanto, é prevista a hipótese de impossibilidade de cumprir este procedimento, o que se prende com a questão da cobrança, a qual se desenvolve no plano exclusivamente nacional. A uma tal situação se refere a alínea b) do artº 6º (Reg. 1552/89), determinando-se que "os direitos apurados e não inscritos na contabilidade referida ... por ainda não terem sido cobrados, nem ter sido fornecida qualquer caução, serão lançados numa contabilidade separada".

De resto, os EM só "serão dispensados de colocar à disposição da Comissão os montantes correspondentes aos direitos apurados se não tiver sido possível efectuar a respectiva cobrança por motivos de força maior" (artº 17º do Reg. cit.).

Os EM devem tomar todas as medidas necessárias para que os montantes correspondentes aos direitos apurados sejam colocados à disposição da Comissão, o que implica, designadamente:

- a inscrição dos recursos próprios a crédito de uma conta aberta para o efeito em nome da Comissão. No caso português, os montantes são depositados pela D.G.T. na conta da Comissão existente para o efeito no Banco de Portugal;
- no caso dos recursos próprios tradicionais, os montantes são depositados até ao primeiro dia útil seguinte ao dia 19 do segundo mês após aquele em que o direito tiver sido apurado; de notar que esta operação é efectuada "após dedução de 10% a título de despesas de cobrança nos termos do nº 3 do artº 2º da Decisão 88/376/CEE, Euratom" (artº 10º do Reg. 1552/89). (2)
- O lançamento dos recursos IVA e do recurso complementar baseado no PNB afectar-se-á no primeiro dia útil de cada mês, à razão de um duodécimo dos montantes constantes a esse título do orçamento.

De referir ainda que os EM devem elaborar anualmente "uma conta recapitulativa dos direitos apurados, acompanhada de um relatório relativo ao apuramento e à contabilização dos recursos próprios e transmiti-la-ão à Comissão antes de 1 de Maio do ano seguinte ao exercício em causa" (artº 7º do Reg. cit.); em Portugal, este procedimento é desenvolvido pela DGCP.

(2) A partir de 1988, foi introduzido no orçamento comunitário o artigo 190 que inscreve como "receita negativa" (sob o Título 1, "Recursos Próprios", Cap. 19 - "Despesas a cargo dos E.M. para a cobrança dos recursos próprios") o montante correspondente a 10% dos recursos próprios tradicionais.

O Gabinete dos Assuntos Europeus (GAE), criado no âmbito do Ministério das Finanças pelo Decreto-Lei nº 97-A/86, de 16/5, é o coordenador dos recursos próprios, estabelecendo a ligação com os serviços competentes da CCE, nomeadamente através da representação no Comité Consultivo dos Recursos Próprios, instituída pelo Regulamento 1552/89.

No que diz respeito ao controlo, os EM devem proceder às verificações e inquéritos relativos ao apuramento e à colocação à disposição dos recursos próprios, tomando todas as medidas para tal necessárias, devendo os respectivos resultados ser comunicados à CCE num relatório semestral (artºs 17º e 18º). Sem prejuízo do controlo nacional, (Vd. Cap. 1.1 e 1.2.) a Comissão pode proceder ela própria a verificações "in loco", além da fiscalização externa exercida pelo Tribunal de Contas das Comunidades Europeias de acordo com as funções que lhe são cometidas pelo Tratado CEE e pelo Regulamento Financeiro.

1.1. Recursos próprios tradicionais

O Acto anexo ao Tratado de Adesão de Portugal às Comunidades Europeias, aprovado pela Resolução da Assembleia da República nº 22/85 (3), contempla em vários dos seus artigos medidas transitórias relativas a Portugal no que diz respeito à integração do País no enquadramento comunitário previsto nos Tratados originários. Este período transitório tem tido implicações importantes precisamente ao nível das transferências do país para as CE respeitantes aos recursos próprios tradicionais.

Isto porque, no que diz respeito aos produtos agrícolas, a regulamentação comunitária tem sido aplicada em Portugal de acordo com um faseamento programado (transição por etapas), o qual compreendeu 2 períodos de 5 anos (artº 260º do Acto referido), tendo a 1ª etapa começado em 1 de Março de 1986. A 2ª

(3) Publicada no D.R. de 18/9/1985.

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

etapa, independentemente do ano de passagem da 1ª à 2ª, termina em 31 de Dezembro de 1995.

Deste modo, de acordo com o artº 373º do Acto de Adesão, a partir de 1 de Janeiro de 1993 são devidos por Portugal os direitos aduaneiros estabelecidos. Todavia, no que diz respeito a vários produtos, sujeitos a transição por etapas (4), o total desses direitos será integralmente devido a partir de 1996.

Mantêm-se portanto situações em que os direitos aduaneiros não foram ainda totalmente abolidos relativamente às trocas comerciais entre Portugal e todos os outros Estados-membros das CE. Observa-se no entanto que foi já utilizada a possibilidade de antecipar a integração plena - desmantelamento mais rápido das barreiras - no que se refere a vários produtos agrícolas.

Em Portugal, a Direcção-Geral das Alfândegas (DGA) procede à elaboração da previsão dos recursos próprios tradicionais, a inscrever nos orçamentos comunitários e do Estado portugueses.

A DGA procede também, em ligação com a Direcção-Geral da Contabilidade Pública (DGCP) - havendo ainda, necessariamente, articulação com a Direcção-Geral do Tesouro (DGT) e o GAE do Ministério das Finanças - ao apuramento (mensal) e cobrança dos direitos aduaneiros da pauta comum e dos direitos niveladores agrícolas. Em articulação com os organismos indicados, procede ainda ao apuramento dos recursos provenientes do IVA a cobrar pelas Alfândegas na importação das mercadorias provenientes dos países terceiros.

Quanto ao recurso proveniente da quotização sobre o açúcar, é também cobrado pela DGA mas na base do apuramento comunicado pelo INGA ao GAE.

(4) Nomeadamente, leite, produtos lácteos, carne de bovino, frutas e produtos hortícolas, cereais, carne de suíno, ovos, carne de aves de capoeira, arroz e vinhos. São ainda sujeitos à transição por etapas as sementes de oleaginosas.

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

A elaboração da conta recapitulativa dos direitos apurados (artº 7º do Reg. 1552/89) é da responsabilidade da DGA em ligação com a DGCP.

Relativamente ao controlo no plano nacional - vd. cap. anterior, parágrafo sobre o controlo comunitário - no caso destes recursos próprios ele é exercido pela Inspeção-Aduaneira no que se refere às quatro Alfândegas e no que diz respeito a todos os procedimentos - apuramento, cobrança - e pela Inspeção-Geral de Finanças que, além do plano nacional, coopera com o controlo financeiro comunitário. A DGCP colabora na fiscalização.

Quanto à fiscalização externa, tratando-se de verbas que

- têm expressão no Orçamento do Estado (vd. cap. 1.3.) e, conseqüentemente, na Conta Geral do Estado;
- têm uma gestão cometida a organismos da Administração Pública portuguesa, que por elas responde, tendo portanto implicações ao nível da actividade financeira do Estado;

Constituem uma área no âmbito das competências do Tribunal de Contas português.

1.2. Recursos próprios IVA e contribuições baseadas no PNB

As contribuições financeiras de Portugal basearam-se no PNB relativamente aos anos de 1986, 1987 e 1988. Foi só em 1989 que Portugal participou inteiramente no mecanismo dos recursos próprios do IVA. Neste ano entrou em vigor o Regulamento (CEE, Euratom) 1553/89, do Conselho, de 29 de Maio de 1989, que diz respeito ao regime uniforme e definitivo de cobrança dos recursos provenientes do IVA.

De acordo com o artº 1º deste Regulamento, os recursos IVA resultam da aplicação da taxa uniforme, fixada nos termos da Decisão 88/376/CEE, Euratom, a uma base de incidência determinada nos termos do mesmo regulamento.

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

A taxa uniforme, a que se refere o § 4º do artº 2º da Decisão 88/376/CEE, Euratom, resulta da seguinte metodologia:

- a) Aplicação de 1,4% à base de incidência do IVA, para todos os E.M.;
- b) Dedução do montante de compensação destinado à correcção orçamental a favor do Reino Unido, resultante do acordo estabelecido com este E.M., e cujo método de cálculo consta do artº 4º da referida Decisão.

A taxa acima mencionada é portanto um pouco inferior a 1,4% (por ex., em 1989 foi de 1,2779% e em 1993 é de 1,2442%).

Esta taxa é aplicada à matéria colectável - base de incidência acima referida - que deve constar de um relatório que os E.M. devem transmitir à Comissão, antes de 31 de Julho, relativamente ao ano civil anterior (artº 7º). Deve ainda ser apresentada à Comissão anualmente, até 15 de Abril, uma estimativa da matéria colectável dos recursos IVA para o exercício seguinte.

O Regulamento e a Decisão acima citados contêm normas relativas ao método de cálculo dos recursos IVA, sendo, fundamentalmente, a base de incidência da taxa uniforme "calculada dividindo o total das receitas líquidas cobradas pela taxa média ponderada (TMP) do IVA" (artº 3º do Reg. 1553/89); de notar que aquela base de cálculo não pode ser superior a 55% do PNB do respectivo E.M..

O cálculo da T.M.P. é feito com recurso a "dados provenientes das contas nacionais elaboradas de acordo com o sistema Europeu de Contas Económicas Integradas (SEC). As contas nacionais em causa são as relativas ao penúltimo ano anterior ao exercício orçamental em relação ao qual se deve calcular a base dos recursos IVA" (artº 4º do Reg. citado).

Quanto à colocação à disposição, referida em 1., destaca-se o facto de ser baseada em duodécimos dos montantes orçamentados, o que reflecte uma metodologia mais aleatória do que a situação referente aos recursos próprios tradicionais.

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

De acordo com o Acto de adesão de Portugal, a CE procedeu desde 1986 a restituições a Portugal de uma proporção do montante das entregas feitas a título de recursos próprios provenientes do IVA ou das contribuições baseadas no PNB, numa percentagem que gradualmente foi sendo reduzida até terminar em 1991.

O relatório que indica a matéria colectável dos recursos do IVA em Portugal é elaborado no Ministério das Finanças pelo Serviço de Administração do IVA (SIVA), da DGCI (relatório anual do IVA). A inscrição no Orçamento do Estado, na conta da Comissão e a elaboração do relatório recapitulativo são procedimentos desenvolvidos em articulação com a DGCP e a DGT.

Relativamente ao controlo nacional - vd. no cap. 1 o § sobre o controlo externo -, a DGCI desenvolve colaboração com a IGF e com a DGCP. Àcerca desta função, e também da fiscalização externa, conferir último § do Capítulo anterior.

1.3. Sistema de contabilização no OE

No orçamento do Estado são contabilizados os montantes relativos aos recursos próprios tradicionais, nas rubricas de classificação adiante indicadas:

Como receitas

Receitas de Capital

- Cap. 13 - Recursos próprios comunitários
- Grupo 01 - Comunidades europeias
- Artigo 01 - Direitos aduaneiros
- Artigo 02 - Direitos niveladores
- Artigo 03 - Quotizações sobre açúcar e isoglucose

Como despesas

- 06 - Ministério das Finanças
- Cap. 70 - Recursos próprios comunitários
- Divisão 01 - Direcção-Geral do Tesouro

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

Classificação económica:

Despesas correntes

- 04.00.00. Transferências correntes
- 04.04.00. Exterior
- 04.04.01. Contribuições para a C.E.E.
- 04.04.01.A. Direitos aduaneiros - dotação com compensação em receita
- 04.04.01.B. Direitos niveladores - dotação com compensação em receita
- 04.04.01.C. Quotizações sobre açúcar e isoglucose -
- dotação com compensação em receita.

De notar que os recursos próprios tradicionais não têm incidências líquida no OE, visto que, do ponto de vista da despesa, se trata de "dotações com compensação em receita".

Deve observar-se, no entanto, que, no âmbito destes recursos das CE se verifica uma retenção - anteriormente referida - correspondente a 10% dos montantes a transferir, que tem incidência orçamental no quadro dos fluxos financeiros entre Portugal e as CE, sendo contabilizado na seguinte rubrica de receitas:

- Cap. 06 - Venda de bens e serviços correntes
- Grupo 03 - Serviços
- Artigo 19 - Exterior: Comunidades Europeias - Encargos de cobrança.

Quanto aos recursos próprios IVA e complementar (PNB), como anteriormente referido, são baseados na matéria colectável do IVA e na percentagem sobre o PNB definida pela CE no âmbito do processo orçamental, sendo as previsões de despesa inscritas nas seguintes rubricas:

- 06 - Ministério das Finanças
- Cap. 60 - Despesas excepcionais
- Divisão 01 - Direcção-Geral do Tesouro
- Subdivisão 04 - Contribuições financeiras

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

Classificação económica:

Despesas correntes

- 04.00.00 - Transferências correntes
- 04.04.00 - Exterior
- 04.04.01 - Contribuições para a CEE

A incidência líquida destas transferências no OE tem aumentado, o que se justifica atendendo ao plano de redução das restituições pela CE, as quais terminariam em 1991, de acordo com o Acto de adesão de Portugal. As restituições da CE são inscritas no Cap. 05 das Receitas ("Transferências"), Grupo 07 - Exterior, Artigo 01 - Comunidades Europeias.

2. Transferências para Portugal

2.1. Os fundos estruturais e o Quadro Comunitário de Apoio (QCA) (1)

A partir da reforma dos fundos estruturais (FEDER, FSE e FEOGA-Orientação) que levou à publicação, em 1988, de novos regulamentos que entraram em vigor em 1 de Janeiro de 1989, as intervenções financeiras destes fundos passaram a ser necessariamente aplicadas no âmbito do QCA que, relativamente ao caso português, foi estabelecido pela Decisão da Comissão das Comunidades Europeias nº. C(89)1869, de 31 de Outubro de 1989.

Trata-se do documento-programa de enquadramento dos apoios concedidos pela CCE ao Estado português através dos três fundos estruturais e da linha orçamental específica do PEDIP, no quin-

(1) A leitura deste Capítulo é complementar à leitura da Parte I, Capítulo 3 (Despesas Comunitárias), Subcapítulo 3.2, "As despesas de finalidade estrutural".

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

quénio 1989-1993. Fundamenta-se no Plano de Desenvolvimento Regional (P.D.R.) apresentado à CEE, para o mesmo período, pelas autoridades nacionais, de acordo com o disposto no artº. 8º. do Regulamento (CEE) nº. 2054/88, do Conselho, de 24/6/88.

O QCA inclui os eixos prioritários de intervenção, que correspondem à estratégia de desenvolvimento do país aprovada para o período de referência (1989-1993), e respectivo plano indicativo de financiamento.

São os seguintes os seis eixos definidos como orientadores das acções de desenvolvimento a implementar no QCA:

Eixo 1 - Criação de infra-estruturas económicas com impacto directo sobre o crescimento económico equilibrado.

Eixo 2 - Apoio ao investimento produtivo e às infra-estruturas directamente ligadas a este investimento.

Eixo 3 - Desenvolvimento dos recursos humanos.

Eixo 4 - Promoção da competitividade da agricultura e desenvolvimento rural.

Eixo 5 - Reconversão e reestruturação industriais.

Eixo 6 - Desenvolvimento das potencialidades de crescimento das regiões e desenvolvimento local.

A programação financeira do QCA contempla a totalidade das fontes de financiamento comunitárias e nacionais, sendo ainda apresentados - com carácter meramente indicativo - os empréstimos a considerar como um recurso eventual. Pela sua importância e modalidade de concessão, são de destacar os subsídios previstos no âmbito dos fundos estruturais e do PEDIP. São ainda indicadas as necessidades de investimento, como contrapartida, do sector privado.

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

As intervenções destes fundos concretizam-se através das seguintes formas (2):

- programas operacionais;
- regime de auxílios nacional;
- subvenções globais;
- projectos adequados;
- estudos preparatórios de acções.

No entanto, observa-se que a forma de intervenção preponderante é o programa operacional, que pode ser executado através de uma abordagem integrada (3). De notar que esta perspectiva de programação integrada - isto é, com financiamento coordenado mas proveniente de instrumentos financeiros com objectivos diversos - assumiria um interesse particularmente relevante para um país que, como Portugal, "apresenta indicadores de bem-estar económico-social inferiores à média comunitária, sendo que nalguns casos as diferenças são muito significativas" (4).

Os regimes de auxílio nacionais - sistemas de incentivos - SIBR, SIFIT, SIPE e ADE estão integrados no PNICIAP (programa nacional de interesse comunitário) e o sistema de Incentivos à Modernização do Comércio é individualizado no QCA.

Quanto a subvenções globais, foram inicialmente apresentadas várias, no QCA, com financiamento do FEDER, grande parte das quais foram posteriormente substituídas por programas operacionais.

(2) De acordo com o artº. 5º. do Regulamento (CEE) nº. 2052/88 do Conselho.

(3) Cfr., a este respeito, os artºs. 12º. e 13º. do Reg.(CEE) nº. 4253/88, do Conselho, de 19/12/1988.

(4) "Quadro Comunitário de Apoio do PDR-1989-1993", M.P.A.T., S.E.P.D.R., p. 6.

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

Em relação aos projectos individuais, o seu custo total deverá exceder "regra geral, 15 milhões de écus para investimentos em infra-estruturas e 10 milhões de écus para investimentos produtivos" (5). Encontramos no QCA de Portugal (1989-93), nesta modalidade de intervenção e com apoio do FEDER, a "Via Norte-Sul", a "Auto-estrada do Estoril", o projecto "SATA" (aquisição de aeronaves), tendo sido posteriormente introduzido o projecto "IP2 Monforte-Estremoz", por redução de verbas FEDER afectas à OID - Norte Alentejano.

O QCA é estabelecido no âmbito da parceria (6), ou seja, resulta de uma concertação entre o Estado-membro e a CCE (7).

Uma vez que Portugal, é, na sua totalidade, considerado região abrangida pelo objectivo nº. 1 (8), o qual tem por finalidade "promover o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas" (9), verifica-se a existência de um único QCA relativo ao financiamento do desenvolvimento do país no âmbito das intervenções estruturais comunitárias.

Todavia, o QCA aprovado para Portugal - estabelecido para o período de 1 de Janeiro de 1989 a 31 de Dezembro de 1993 - integra também acções previstas no âmbito dos objectivos nºs. 3 e 4,

(5) Cfr. Regulamento (CEE) nº 4253/88 do Conselho de 19 de Dezembro de 1988.

(6) A expressão francesa "partenariat" ("partnership", em Inglês) tem sido traduzida indiferentemente pelas palavras portuguesas "associação" ou "parceria", parecendo, contudo, notar-se preferência pela utilização da última, que começa a ficar consagrada em documentos respeitantes a esta matéria.

(7) Tal como definido no artº. 4º. do Reg.(CEE) nº. 2052/88, do Conselho.

(8) De acordo com o Anexo ao Reg. cit..

(9) Cfr. artº. 1º. do Reg.cit., que define também os restantes objectivos que se pretende sejam alcançados através da acção desenvolvida pela comunidade.

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

ou seja, lutar contra o desemprego de longa duração e facilitar a inserção profissional dos jovens, e ainda no âmbito do objectivo nº. 5 - a) acelerar a adaptação das estruturas agrícolas. Tais acções são consideradas como complemento às que são previstas no âmbito do objectivo nº. 1.

No que diz respeito aos recursos financeiros, observa-se que "o investimento total apoiado pelo QCA é da ordem dos 3.200 milhões de contos, o que significa mais de 30% do investimento global previsível a efectuar na economia portuguesa no período 1989/93" (10).

Os apoios a fundo perdido previstos elevam-se a cerca de 1.300 milhões de contos; a repartição dos subsídios pelos instrumentos de política de apoio estrutural foi fixada do seguinte modo, a preços constantes de 1989 (Écus):

FEDER	3 757	Mécus	54
FSE	2 028	"	29
FEOGA-Orientação	1 173	"	17
Fundos Estruturais	6 958	Mécus	100
PEDIP	410	"	
TOTAL	7 368	Mécus	

2.1.1. Estrutura orgânica relativa ao QCA

A reforma de 1989 trouxe consigo importantes alterações, nomeadamente do ponto de vista da gestão das intervenções operacionais. Implicou uma notável descentralização para os Estados-membros da maior parte das fases administrativas do chamado "ciclo do projecto", como seja desde logo a própria decisão de financiamento das acções candidatas, seguindo-se as restantes fases até ao pagamento e controlo. No entanto, no que diz respeito ao controlo, a Comissão pode desenvolver a sua própria actividade relativamente às acções financiadas.

(10) Cfr. Quadro Comunitário de Apoio do PDR (1989/93) - MPAT, p. 12.

Portanto, a nova realidade criada pela reforma dos fundos de 1989 implicou adaptações funcionais e legislativas, já que se tornou mais exigente para vários níveis da Administração Pública nacional.

O D.L. nº. 121-B/90, de 12 de Abril, define a estrutura orgânica relativa à gestão, acompanhamento, avaliação e controlo da execução do QCA.

A estrutura orgânica ficou compartimentada em 2 grandes níveis: o nível da execução global do QCA e o da execução individual das intervenções operacionais incluídas no QCA, sendo que a execução individual ficou sujeita à coordenação dos órgãos de execução global.

a) Execução global

Assim, nos termos dos arts. 4º. a 8º. do D. L. 121-B/90, a gestão global do QCA incumbe a uma comissão de gestão, a qual é presidida pelo Director-Geral do Desenvolvimento Regional (11) e composta por dirigentes dos organismos responsáveis pela gestão nacional do FEDER, do FSE e do FEOGA (Secção Orientação). Destacam-se de entre as competências da Comissão de gestão a coordenação da execução das diferentes intervenções incluídas no QCA e a apresentação aos membros do Governo competentes de propostas de modificação de aspectos institucionais e de programação que, após aprovação governamental, são apresentadas à Comissão de acompanhamento. Esta é presidida pelo presidente da comissão de gestão e integrada por representantes de órgãos da Administração Pública nacional, regional e local relacionados com a execução das acções cofinanciadas e ainda por representantes da CCE e do BEI quando reunida para efeitos de análise de execução do QCA.

(11) Como foi referido, trata-se de um QCA para o objectivo nº. 1, referente à totalidade do país.

b) Execução individual

A gestão de cada uma das intervenções operacionais - dos pontos de vista técnico, administrativo e financeiro - é atribuída a uma unidade de gestão, cuja constituição é determinada por despacho conjunto do Ministro do Planeamento e Administração do Território e dos membros do Governo e responsáveis pelos respectivos sectores. Quanto às intervenções operacionais constituídas por acções situadas exclusivamente nas regiões autónomas, a composição das respectivas unidades de gestão resulta de deliberação do respectivo governo regional.

A presidência das unidades de gestão deverá caber ao representante da entidade central ou regional com mais responsabilidades na área de jurisdição funcional ou territorial em causa, pertencendo a vice-presidência aos representantes das entidades que têm a competência da gestão nacional dos fundos estruturais comunitários envolvidos na mesma intervenção operacional.

Quando os programas operacionais são financiados apenas pelo Fundo Social Europeu, a sua gestão é assegurada pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional. Se o financiamento for proveniente em exclusivo do FEOGA (Orientação), a sua gestão será assegurada pela Direcção-Geral do Planeamento da Agricultura (12)

Quanto às unidades de acompanhamento das intervenções operacionais, importa referir que lhes compete acompanhar a realização das mesmas, bem como promover as reprogramações financeiras que for necessário introduzir, periodicamente, durante a sua realização. Neste sentido são apreciados, no seu ambi-

(12) Cfr. artº. 17º. e seguintes do D.L. 121-B/90. De notar, contudo, que esta Direcção-Geral foi extinta através do D.Lei nº 94/93, de 2 de Abril.

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

to, os relatórios de execução elaborados na esfera de competência da unidade de gestão respectiva (13).

As unidades de acompanhamento são constituídas por representantes dos organismos responsáveis pela gestão nacional dos fundos estruturais envolvidos, sendo presididas pelo representante do organismo que gere o fundo mais significativo no financiamento. E são integrados por outros representantes, nomeadamente o Presidente e o Vice-Presidente da unidade de gestão da respectiva intervenção operacional, bem como representantes da CCE e do BEI.

c) O controlo

No que diz respeito à função controlo deve notar-se que, de acordo com o artº 27º do Dec-Lei nº 121-B/90, "o controlo financeiro de alto nível relativo às intervenções operacionais é assegurado pela Inspeção-Geral de Finanças", sem prejuízo das atribuições específicas que, nesta área, são cometidas aos organismos da administração pública directamente ligados à gestão de cada um dos fundos estruturais (cfr. os respectivos Capítulos).

As instituições e organismos comunitários têm um importante papel em matéria de controlo, como foi já referido, que é atribuído pelo Tratado CEE e pelo Regulamento Financeiro à Comissão e, do ponto de vista da fiscalização externa, ao TCCE.

A fiscalização externa nacional incumbe ao Tribunal de Contas, que, nos termos do artigo 216º da Constituição da República Portuguesa", é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas". De resto, o artº 8º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, atribui, na alínea f), ao Tribunal de Contas a competência de "assegurar, no âmbito nacio-

(13) Cfr. artº. 24º. e seguintes do D.L. citado.

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

nal, a fiscalização da aplicação dos recursos financeiros oriundos das Comunidades Europeias, de acordo com o direito aplicável e em cooperação com os órgãos comunitários competentes".

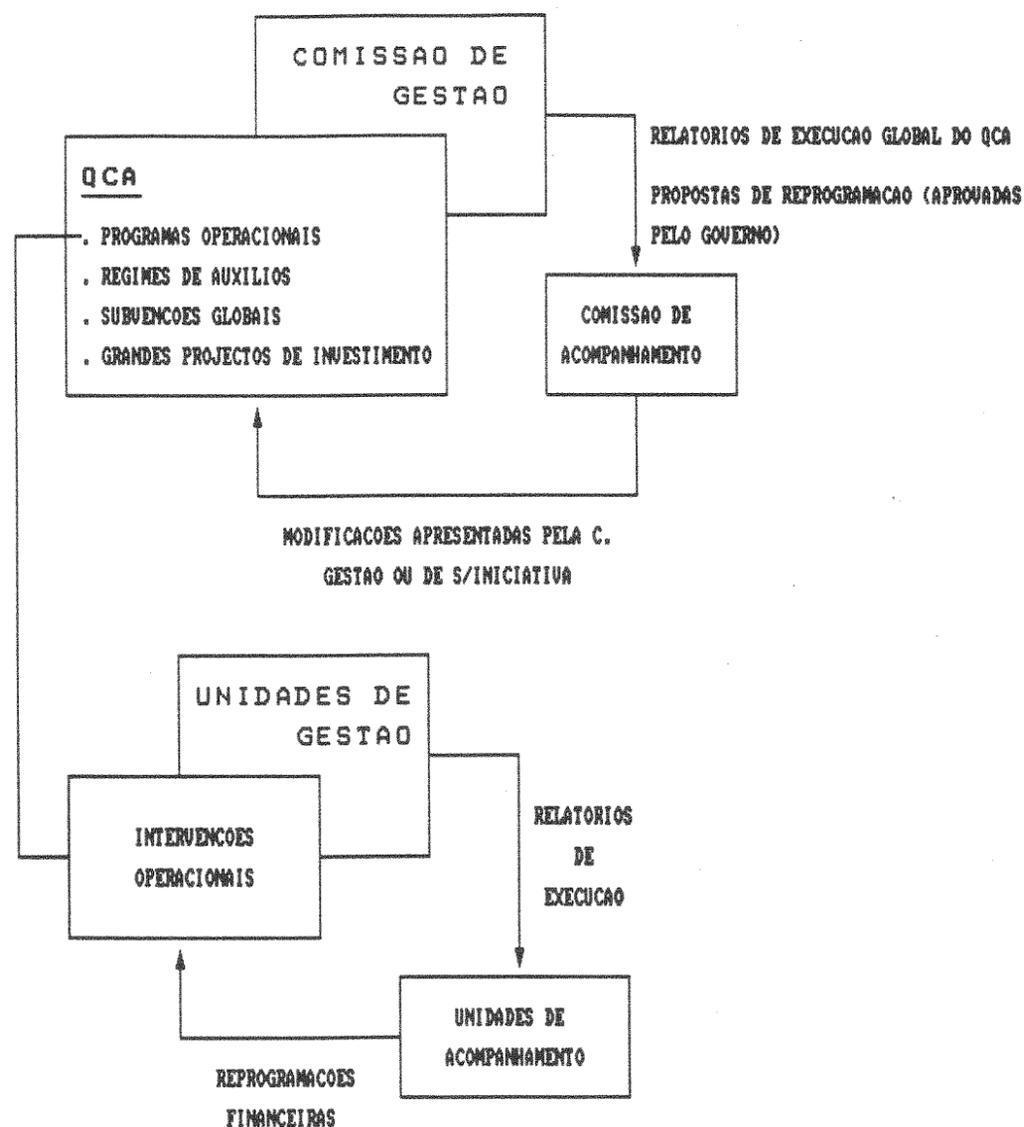
De notar que "sendo certo que os recursos financeiros oriundos das Comunidades Europeias podem ser aplicados por entidades públicas e privadas, o poder de fiscalização conferido ao Tribunal de Contas é naturalmente extensivo a quaisquer entidades, independentemente da sua natureza, desde que apliquem os referidos recursos - que são públicos.

Neste domínio, o cerne essencial do controlo a exercer pelo Tribunal consistirá em apreciar se os recursos financeiros foram aplicados no fim a que se destinavam e que presidiu à sua atribuição" (14).

(14) Cfr. José Tavares e Lídio de Magalhães, Tribunal de Contas - Legislação anotada e índice remissivo - Almedina, p. 65.

QUADRO COMUNITARIO DE APOIO (QCA)

Estrutura organica - D.L. 121-B/90



2.1.2. O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER)

O Acto Único Europeu introduziu no Tratado CEE o Título V, relativo à necessidade de reforço da coesão económica e social.

"Em especial, a Comunidade procura reduzir a diferença entre as diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas" (artº 130º-A do Tratado CEE).

Ora, com vista ao financiamento das acções tendentes ao reforço da convergência - de que não se pode desligar a realização do mercado único -, um instrumento fundamental é o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), que, de acordo com o artº 130º-C do Tratado CEE, "tem como objectivo contribuir para a correcção dos principais desequilíbrios regionais na Comunidade através de uma participação no desenvolvimento e no ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas".

a) Accções apoiadas e elegibilidade

O FEDER participa no financiamento das seguintes acções (15):

- De investimentos produtivos que permitam a criação ou a manutenção de empregos duradouros;
- De investimentos em infra-estruturas que, nas regiões abrangidas pelo objectivo 1 (caso de Portugal), deverão contribuir para o aumento do potencial económico, o desenvolvimento e a adaptação estrutural das regiões, podendo ser igualmente financiados, em zonas manifestamente carenciadas neste domínio, certos serviços que contribuam para a adaptação estrutural dessas zonas, nomeadamente sanitários e de educação;
- De desenvolvimento do potencial endógeno das regiões, através de medidas de animação e de apoio às iniciativas de desenvolvimento local e às actividades das PMEs;

(15) Cfr. Regulamento (CEE) nº 4254/88 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1988, relativo ao FEDER.

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

- Previstas a título do desenvolvimento regional a nível comunitário (especialmente regiões fronteiriças);
- De preparação, acompanhamento e avaliação;
- De investimentos produtivos e em infra-estruturas que tenham por objectivo a protecção do ambiente sempre que estejam ligados a actividades económicas.

Como foi referido na Parte I, Cap. 3, Despesas Comunitárias (16), o FEDER intervém nos objectivos nºs. 1 (desenvolvimento e ajustamento estrutural), 2 (reconversão das regiões) e 5b) (desenvolvimento das zonas rurais).

Destes objectivos, é o primeiro aquele em que se insere o QCA para Portugal no período 89-93, e em que a intervenção deste fundo atinge uma importância muito destacada.

b) Apoio concedido

Inserem-se portanto numa das características acima referidas os programas, subvenções globais e grandes projectos com apoio concedido por este fundo estrutural. Os regimes de auxílio - sistemas de incentivos - com finalidade regional, que constituem uma das formas principais de incentivo ao investimento nas empresas, estão enquadrados em programas.

Encontramos assim no âmbito do QCA e com financiamento pelo FEDER, integrando-se na sua totalidade no objectivo 1, 37 POs (dos quais 3 são constituídos por sistemas de incentivos, 4 são programas integrados e 3 são programas plurifundos), 3 grandes projectos e 1 subvenção global. De referir ainda 4 programas de iniciativa comunitária (Envireg, Regis, Interreg e Stride) (Vd. Anexo - Programas Operacionais do QCA 89-93).

(16) Cfr. alínea b), As despesas de finalidade estrutural.

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

Quanto aos eixos de desenvolvimento em que o objectivo 1 se encontra dividido, no QCA, o FEDER assegura-lhes financiamento nas seguintes proporções:

- 1 - Criação de infra-estruturas económicas: 28,4%.
- 2 - Apoio ao investimento produtivo e infra-estruturas que lhe estão ligados: 18,4%.
- 3 - Desenvolvimento dos recursos humanos: 11,1%.
- 5 - Reconversão e reestruturação industrial: 6,6%.
- 6 - Desenvolvimento das potencialidades de crescimento das regiões, desenvolvimento das regiões e desenvolvimento local: 29%.

De notar que os restantes 6,5% (do montante total inscrito no QCA referente ao FEDER - 3.757 milhões de écus, a preços constantes de 1989) são destinados em grande parte aos projectos FEDER de 1989 aprovados anteriormente ao QCA, e ainda a assistência técnica.

c) A gestão

Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR)

É o serviço do Ministério do Planeamento e Administração do Território (MPAT), Secretaria de Estado do Planeamento e do Desenvolvimento Regional (SEPDR) incumbido de estudar e promover a política de desenvolvimento regional, de coordenar as intervenções dos fundos estruturais comunitários e de preparar e acompanhar as acções co-financiadas pelo FEDER.

O Decreto-Regulamentar 31/92, de 24/11 incumbe a DGDR de, entre outras atribuições,

- exercer as funções de interlocutor do FEDER, quer a nível nacional, quer junto das CE;

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

- propor ao governo as bases gerais da política de desenvolvimento regional, em articulação com a política de desenvolvimento económico e social;
- elaborar o PDR, de harmonia com as GOP, e, neste âmbito, articular as acções dos fundos comunitários;
- Coordenar as negociações, a gestão e o acompanhamento da execução do QCA e outras acções estruturais;
- participar no processo de controlo da aplicação dos recursos do FEDER.

Além da DGDR, que preside às unidades de gestão, entre outros, dos programas Star, Valoren, PRODIATEC, PEDIP (FEDER), PNICIAP (inclui, no âmbito do SIBR, o projecto FORD/VW), são os seguintes os principais gestores de programas com financiamento FEDER:

- GEP do Ministério da Indústria e Energia (MIE) - PROTEDE;
- Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica (JNICT) - Ciência (FEDER);
- Comissão executiva da OID de Setúbal;
- GEP do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (MOPTC) - PRODAC;
- ICP - Instituto das Comunicações de Portugal - PROTER (Telecomunicações rurais);
- GEP do Ministério da Educação (ME) - PRODEP.

Nas regiões autónomas, no que se refere à Região Autónoma dos Açores (RAA), é a Direcção Regional de Estudos e Planeamento dos Açores (DREPA) que exerce a presidência das unidades de gestão das intervenções do FEDER. Quanto à Região Autónoma da Madeira (RAM), a presidência da gestão está cometida à Direcção Regional de Planeamento.

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

d) Os circuitos

De acordo com a metodologia pós-reforma de 89, os contactos são directamente estabelecidos entre os executores e o organismo gestor (que preside à unidade de gestão, a qual toma as decisões relativamente à selecção e pedidos de pagamento). As unidades de gestão têm os seus próprios regulamentos.

No que se refere a pagamentos - relativamente à comparticipação do FEDER -, estes são efectuados pela DGT, através de uma ordem de pagamento enviada às Repartições de Finanças da localidade do executor. Na origem está uma ordem de pagamento enviada à DGT pela DGDR, que analisa os pedidos de pagamento que lhe são enviados pelas unidades de gestão.

O Orçamento do Estado, através do PIDDAC, assegura a contrapartida do financiamento público nacional dos projectos a cargo da administração central e dos sistemas de incentivos, devendo as outras instituições beneficiárias - como autarquias locais e empresas públicas - assegurar a contrapartida do financiamento que lhes diz respeito. Estas entidades devem fazer reflectir na respectiva contabilidade os financiamentos do FEDER.

O OE regista como receita os financiamentos deste fundo estrutural nas seguintes rubricas:

Capítulo 09 - Transferências:

- Grupo 07 - Exterior CEE
- Artigo 01 - Comunidades Europeias
- FEOGA-Orientação e FEDER - Intervenções e Acções Específicas.

As respectivas despesas são naturalmente previstas como dotações do programa de investimentos da Administração Central (PIDDAC), onde são também inscritos os montantes correspondentes à contrapartida nacional do financiamento dos projectos apoiados no âmbito deste Fundo.

e) Controlo

De acordo com o Decreto-Lei nº 121-B/90, o controlo financeiro de alto nível relativo às intervenções operacionais é assegurado pela Inspeção-Geral de Finanças.

No que se refere especificamente ao FEDER, têm competência na área do controlo:

DGDR - intervenções operacionais de iniciativa comunitária, sem prejuízo das competências que lhe são cometidas pelo Decreto Regulamentar 31/92, de 24/11.

CCRs - intervenções operacionais regionais, com excepção das que incidam exclusivamente nas regiões autónomas.

Inspeção-Geral da Administração do Território - na esfera da sua competência.

As intervenções operacionais sectoriais são controladas por organismos designados por despacho dos respectivos membros do Governo.

Nas regiões autónomas o controlo está cometido aos organismos anteriormente indicados, devendo ser designados por despachos dos respectivos membros do Governo.

De notar ainda a competência, anteriormente mencionada, cometida ao Tribunal de Contas.

2.1.3. O Fundo Social Europeu (FSE)

O Tratado CEE determina a intervenção de meios financeiros no sentido de facilitar o acesso da população activa europeia às colocações profissionais (17), contribuindo assim para a eleva-

(17) Cfr. art's. 123.ª a 128.ª do Tratado/CEE.

ção do nível de vida e mobilidade geográfica e profissional no espaço europeu. Com tal objectivo, foi instituído o FSE, que continua a ser o instrumento fundamental desta orientação comunitária.

a) Acções apoiadas e elegibilidade

Este fundo estrutural intervém no financiamento de acções de formação profissional e de ajudas à contratação. Neste contexto, é também prevista a intervenção nas seguintes acções: de carácter inovador, visando novas hipóteses relativas à formação profissional; que proporcionem uma intervenção posterior do Fundo; Transnacionais, no âmbito do diálogo social; de orientação para a reinserção de desempregados de longa duração (18).

Como foi já referido relativamente ao QCA, a política de formação de recursos humanos e respectivo apoio no mercado de trabalho insere-se directamente nos objectivos 3 e 4. Trata-se das prioridades definidas no Reg. (CEE) nº. 2052/88, do Conselho, como sendo, respectivamente, a luta "contra o desemprego de longa duração" e a tarefa de "facilitar a inserção profissional dos jovens".

De notar, todavia, que o FSE é actualmente uma fonte de financiamento colocada ao serviço dos cinco objectivos que a CE se propõe alcançar através da acção desenvolvida com a ajuda dos fundos estruturais, do BEI e de outros instrumentos financeiros, tendo como meta o desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade, procurando portanto reforçar-se a "coesão económica e social" (19).

(18) Cfr. artº 1º do Reg. (CEE) nº. 4255/88, do Conselho, de 19 de Dezembro de 1988 que estabelece disposições respeitantes ao Fundo Social Europeu.

(19) Cfr. art's. 130ª-A a 130ª-E do Tratado/CEE, e também os art's. 1º e 2º do Reg. (CEE) nº. 2052/88, do Conselho, de 24/6/88.

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

No que se refere ao QCA aprovado para Portugal, encontramos o FSE com montantes de financiamento afectos em grande parte ao objectivo 1 - cerca de 76% - mas também aos objectivos 3 e 4, aos quais são afectos os restantes 24%.

No âmbito do objectivo 1 são elegíveis:

- pessoas no desemprego há menos de 1 ano, maiores de 25 anos;
- pessoas ameaçadas de desemprego;
- pessoas ocupadas em pequenas e médias empresas, entendendo-se como tal a empresa que, regra geral, tenha menos de 500 postos de trabalho permanentes;
- qualquer pessoa no activo (por exemplo, funcionários públicos), desde que no âmbito de um programa integrado pelo FSE e outro fundo estrutural.

No âmbito dos objectivos 3 e 4, são necessariamente elegíveis, pela própria definição destes objectivos, respectivamente, as pessoas no desemprego há mais de 12 meses, maiores de 25 anos, e as pessoas com menos de 25 anos, desempregadas, não abrangidas pela escolaridade obrigatória.

b) Apoio concedido

Encontramos assim no âmbito do QCA e com financiamento pelo FSE 25 programas operacionais enquadrados no objectivo nº. 1, 5 no objectivo nº. 3, 5, no objectivo nº. 4 e 1 que se enquadra nos dois últimos (acções inovadoras). Observa-se que o FSE intervém ainda no financiamento de 4 programas de iniciativa comunitária e 1 programa de acções inovadoras, cujos montantes não fazem parte do QCA (Vd. Anexo - Programas Operacionais do QCA 89-93).

Relativamente ao QCA e no que diz respeito ao objectivo 1, o FSE assegura financiamento a acções desenvolvidas no âmbito dos seguintes eixos de desenvolvimento em que aquele objectivo se encontra compartimentado:

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

- 1 - Criação de infra-estruturas económicas: 2,5%.
- 2 - Apoio ao investimento produtivo e infra-estruturas que lhe estão ligadas: 4,1%.
- 3 - Desenvolvimento dos recursos humanos: 64%.
- 5 - Reconversão e reestruturação industrial: 2,4%.
- 6 - Desenvolvimento das potencialidades de crescimento das regiões e desenvolvimento local: 3,4%.

c) A gestão

Após a reforma de 1989 e conseqüentes alterações de gestão, foram atribuídas as seguintes competências aos principais organismos com intervenção neste Fundo:

Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu (DAFSE)

Nos termos do Dec-lei nº 37/91, de 18 de Janeiro, o DAFSE passou a exercer funções predominantemente de acompanhamento e inspecção, sendo a gestão das intervenções operacionais cometida ao Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) e ainda a outros organismos aos quais incumbe um muito menor número de POs.

São principais atribuições do DAFSE assegurar o relacionamento com a CCE, na qualidade de interlocutor nacional da mesma, proceder ao acompanhamento e controlo das acções apoiadas pelo FSE, por si ou por interposta entidade, e certificar, designadamente no plano factual e contabilístico, os relatórios de utilização dos meios financeiros no âmbito daquele Fundo. É portanto ao DAFSE que incumbe a apresentação à CCE de candidaturas, relatórios de execução e pedidos de pagamento, ao nível, naturalmente, das intervenções operacionais.

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP)

Trata-se do principal gestor do FSE (18 POs, além de 4 Iniciativas Comunitárias e 1 Programa de Acções Inovadoras). Dispõe de uma estrutura com implantação em todo o Continente, através das 5 Delegações Regionais - Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve - coincidentes com as áreas geográficas de intervenção das Comissões de Coordenação Regional (CCRs) do Ministério do Planeamento e da Administração do Território (MPAT). A cada Delegação Regional correspondem os Centros de Emprego, que são 66 na totalidade. Existem ainda vários Centros de Formação Profissional de gestão directa (20) e de gestão participada (27).

Nas Regiões Autónomas, a gestão do FSE incumbe à Direcção Regional do Emprego e Formação Profissional na RA Açores e à Direcção Regional do Emprego na RA Madeira. São também gestores de programas com financiamento FSE: o Ministério da Indústria e Energia (Gabinete do Gestor do PEDIP); o Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação (PRO-DEP), a Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica (JNICT) - Programa Ciência, a CCR do Algarve (2 POs), a CCR do Alentejo (1 PO), a CCR Centro (3 POs), a CCR Norte (4 POs), a CCR de Lisboa e Vale do Tejo (2 POs) e a Secretaria de Estado da Modernização Administrativa (SEMA) (1 PO - Formação para a Modernização da Administração Pública).

d) Os circuitos

Relativamente aos circuitos estabelecidos, deve referir-se que os contactos dos promotores de acções apoiadas devem ser estabelecidos com os gestores das intervenções operacionais em que tais acções se inserem, tanto no que diz respeito a apresentação de candidaturas como de pedidos de pagamento.

São os gestores que apresentam ao DAFSE as suas propostas de candidaturas e relatórios de execução com vista ao desbloqueamento de pagamentos - só ao nível da intervenção operacional, naturalmente, já que a aprovação de candidaturas de projectos passou a ser da responsabilidade desses gestores,

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

de acordo com o regulamento interno da unidade de gestão. Passou também a ser ao nível da unidade de gestão que se procede à análise de pedidos de pagamento dos promotores (20).

Após analisado e aprovado pela respectiva unidade de gestão, deverá o gestor enviar uma autorização de pagamento ao DAFSE, que, por sua vez, efectua o pagamento ao promotor mediante emissão de uma autorização de pagamento destinada ao IGFSS, que procede em termos de tesouraria do FSE (21). Não se deve esquecer que os financiamentos deste fundo estrutural são inscritos no Orçamento da Segurança social - que assegura a contrapartida do financiamento público nacional -, nas seguintes rubricas:

Receitas

Transferências de Capital

Formação Profissional - do FSE

Despesas

Transferências de capital

Para acções de formação profissional

Com suporte na dotação do FSE (montante igual à receita)

Com suporte no OSS

(20) Cfr. artº 19º do Decreto-Lei nº 121-B/90 e a Parte II, Cap. 2.1.1. do presente estudo.

(21) Estes circuitos estão definidos na seguinte legislação: Despachos Normativos nº 68/91, de 25 de Março, e 1/90, de 4 de Janeiro.

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

e) O Controlo

O controlo das intervenções operacionais de emprego e formação profissional financiadas pelo Fundo Social Europeu é assegurado, ao primeiro nível, designadamente técnico-pedagógico, pelo IEFP e, ao segundo nível, designadamente financeiro, factual e contabilístico, pelo DAFSE, sem prejuízo da competência - anteriormente mencionada - cometida à Inspeção-Geral de Finanças e ao Tribunal de Contas.

Também na área de controlo têm competência os organismos anteriormente indicados no que diz respeito às Regiões Autónomas.

2.1.4. FEOGA-Orientação

Como anteriormente referido, a reforma da PAC aprovada em 1992 - a implementar no decurso do ano de 1993 - vem reforçar o aspecto estrutural daquela política.

Porém, a reforma de 1989 foi já imbuída dessa nova orientação, que, de resto, se articula com a reforma financeira - criação do recurso complementar das CE baseado no peso dos PNB -, a alteração das tradicionais medidas da Secção Garantia e o reforço global das dotações para fins de natureza estrutural.

a) Acções apoiadas e elegibilidade

De acordo com o Regulamento (CEE) nº 4256/88, de 19 de Dezembro de 1988, que estabelece disposições de aplicação do Regulamento (CEE) nº 2052/88 no que respeita ao FEOGA, Secção Orientação, são susceptíveis de apoio as seguintes acções:

- de aceleração da adaptação das estruturas agrícolas na perspectiva da reforma da política agrícola comum (objectivo 5a);
- de promoção do desenvolvimento e do ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas (objectivo 1);

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

- de promoção do desenvolvimento das zonas rurais (objectivo 5b).

Como referido no Cap. 2.1. ("Os fundos estruturais e o QCA"), apesar de Portugal ser considerado globalmente uma região do objectivo 1, o QCA 89/93 inclui acções no âmbito do objectivo 5a), consideradas complementares às do objectivo 1.

No âmbito do objectivo 5a) podem ser inseridas as seguintes medidas com apoio do FEOGA-Orientação:

- que contribuam para restabelecer o equilíbrio entre a produção e a capacidade dos mercados;
- florestais (arborização);
- incentivo à cessação antecipada da actividade agrícola;
- compensação de desvantagens naturais permanentes;
- protecção do ambiente e salvaguarda dos espaços naturais;
- incentivo à instalação de jovens agricultores;
- melhoria da eficácia das estruturas de exploração;
- melhoria da transformação e comercialização dos produtos agrícolas;
- melhoria da transformação e comercialização dos produtos da pesca;

No âmbito do objectivo 1 são as seguintes medidas apoiadas:

- incentivo à cessação de actividade, reconversão, diversificação, reorientação e ajustamento do potencial da produção;
- melhoramento das infra-estruturas rurais;

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

- melhoramento fundiário e da pastorícia;
- irrigação;
- investimentos turísticos (artesanato, melhoria da habitação nas explorações agrícolas;
- protecção ambiente e dos espaços rurais;
- reconstituição em caso de catástrofes naturais;
- desenvolvimento e valorização das florestas.

b) Apoio concedido

Encontramos no QCA, no âmbito do objectivo 1 e no eixo 4 (Desenvolvimento agrícola e rural), os seguintes programas co-financiados por este fundo estrutural, com um apoio previsto (Écus constantes de 1989) de 5585 Mécus:

- PEDAP - Programa Específico de Desenvolvimento da Agricultura Portuguesa (dispondo de 81% dos recursos previstos);
- Melhoramento das Estruturas Vitivinícolas em Portugal (11%);
- Desenvolvimento Rural (8%);

Quanto ao objectivo 5a), dispõe de um apoio programado de 609,5 Mécus, para os programas de:

- Melhoria e Eficácia das Estruturas Agrícolas;
 - Transformação e Comercialização dos odutos Agrícolas e da Pesca.
- (Vd. Anexo - Programas Operacionais do QCA 89-93).

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

c) Gestão

IFADAP - Instituto Financeiro de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas

Órgão responsável pela gestão administrativa e pela aplicação dos regulamento comunitários no domínio da acção estrutural dos sectores agrícola e da pesca. Tem autonomia administrativa e financeira e está sob a tutela dos Ministérios das Finanças e da Agricultura, Pescas e Alimentação.

É o responsável financeiro, ao nível nacional, pelas verbas comunitárias do FEOGA-Orientação.

Compete a este organismo, entre outras funções, fazer a instrução dos "dossiers", analisar os projectos que concorrem às ajudas comunitárias determinar o montante da ajuda e conceder e efectuar pagamentos, o controlo de execução, documental e financeiro das acções apoiadas.

No âmbito do apoio às acções estruturais no sector agrícola, é ainda de referir o Instituto da Vinha e do Vinho (Programa de Reestruturação da Vinha) e as várias Direcções-Gerais e Regionais do Ministério da Agricultura. Existem também serviços regionais do IFADAP, incluindo as Delegações Regionais dos Açores e da Madeira.

No final do ano de 1992 foi criada a "Direcção de Gestão de Programas Específicos", que inclui o serviço do PEDAP.

d) Os circuitos

Os contactos entre os promotores de acções e o IFADAP, tanto no sector da agricultura como no das pescas, são estabelecidos através dos serviços regionais (do IFADAP ou do Ministério da Agricultura) ou ainda em instituições de crédito, sendo que tanto o Ministério da Agricultura como as instituições de crédito enviam os projectos ao próprio IFADAP. Este organismo centraliza todos os processos, até mesmo os das Regiões Autónomas, através das Delegações Regionais.

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

Compete ao IFADAP, na sua qualidade de interlocutor nacional do FEOGA-Orientação proceder à preparação final dos programas operacionais e à respectiva apresentação junto da Comissão das Comunidades Europeias. Do mesmo modo, este Instituto é responsável pela ligação financeira à CE e, no plano nacional, pelo pagamento aos beneficiários das quantias correspondentes tanto à comparticipação comunitária como à comparticipação nacional. Para tanto, recebe directamente esses montantes, provenientes da CCE (FEOGA-Orientação) e dos departamentos da Administração Central - Ministério da Agricultura - ou das Regiões Autónomas (comparticipação nacional).

O OE regista como receita os financiamentos deste Fundo estrutural nas seguintes rubricas:

Capítulo 09 - Transferências:

Grupo 07 - Exterior CEE

Artigo 01 - Comunidades Europeias

FEOGA-Orientação e FEDER - Intervenções e Acções Específicas.

As respectivas despesas estão previstas nos Investimentos do Plano (PIDDAC), que incluem também os montantes correspondentes ao financiamento público nacional dos projectos apoiados.

e) Controlo

De acordo com o Decreto-Lei nº 121-B/90, o controlo das acções financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (Secção Orientação) é assegurado pelo IFADAP - que, com esse propósito, dispõe de uma Direcção de Inspeção e Auditoria - e pela Inspeção-Geral e Auditoria de Gestão do Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação. Nas regiões autónomas, os organismos de controlo devem ser designados pelos respectivos governos regionais.

Estas competências são atribuídas sem prejuízo das atribuições cometidas à Inspeção-Geral de Finanças e ao Tribunal de Contas.

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

2.1.5. O PEDIP

Apesar de algum incremento nas décadas de 60 e 70, quando da adesão de Portugal às CE mantinham-se profundas diferenças entre a indústria portuguesa - relativamente à capacidade produtiva, nível tecnológico, formação de recurso humanos, etc. - e o mesmo sector de actividade na maioria dos outros países comunitários.

Deste modo, o Programa Específico de Desenvolvimento da Indústria Portuguesa (PEDIP) foi aprovado pela CCE no sentido de ser concedido um apoio destinado à reestruturação dos vários sectores da indústria de Portugal, atendendo a que era muito necessário prepará-la para as situações concorrenciais do mercado interno previsto no AUE para plena abertura no início de 1993.

O PEDIP foi organizado em diversos programas e subprogramas incluídos nos seguintes eixos prioritários:

eixo 1 - infraestruturas de apoio à indústria (1 programa)

eixo 2 - formação profissional (1 programa com financiamento pelo FSE)

eixo 3 - financiamento do investimento produtivo (inclui 2 programas, sendo um deles de sistemas de incentivos)

eixo 4 - missões de produtividade e qualidade industrial (2 programas).

De notar que os subprogramas estão desagregados por diversas medidas, como, por ex., no Programa 1 - Medida A - Infraestruturas rodoviárias.

De notar ainda a existência de um sétimo programa de divulgação/implementação e controlo.

O PEDIP foi concebido com uma programação plurianual, para o período 1988-1992. Embora a sua negociação com as autoridades comunitárias tenha sido autónoma, está integrado no QCA, no objectivo 1 (eixo 2 - apoio ao investimento produtivo e infraes-

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

truturas que lhe estão directamente ligadas). A previsão total de despesas foi de 410 Mécus, a preços constantes de 1989, de acordo com o QCA.

Este programa é financiado pelo OE, que assim assegura a contrapartida pública nacional. Relativamente ao orçamento geral das Comunidades Europeias, os financiamentos são provenientes da linha orçamental específica (LOE - eixos 3 e 4 e complementarmente os eixos 1 e 2), do FEDER (eixo 1) e do FSE (eixo 2).

Relativamente à gestão, a sua responsabilidade foi cometida ao Gabinete do Gestor do PEDIP (RCM nº 22/88, de 16 de Junho), que está organizado segundo uma estrutura simples e flexível, de natureza transitória, criada na dependência do MIE. No entanto, foram definidos circuitos processuais e financeiros com intervenção dos organismos ligados à gestão nacional do FSE (DAFSE) e FEDER (DGDR), e também de outros organismos do MIE como o IAPMEI e o LNETI. De notar ainda que os pagamentos das verbas comunitárias se processam através da DGT.

2.1.6. O Fundo de Coesão

O artigo 130ºA do Tratado CEE prevê que a Comunidade desenvolva e prossiga a sua acção no sentido de reforçar a coesão económica e social entre os E.M..

O Conselho Europeu - reunião do Conselho ao nível de Chefes de Estado e de Governo - na sequência da sua reunião de Lisboa, de 26 e 27 de Junho de 1992 convidou, na reunião de Edimburgo, em 11 e 12 de Dezembro de 1992, a Comissão a propor ao Conselho a adopção, até 1 de Abril de 1993, de um regulamento relativo a um instrumento financeiro provisório até à instituição de um Fundo de Coesão.

Deste modo, foi adoptado pelo Conselho o Regulamento (CEE) nº 792/93, de 30 de Março, que institui um instrumento financeiro de coesão o qual deverá, logo que possível (22), ser substituído

(22) Isto é, após a ratificação do Tratado de Maastricht por todos os E.M..

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

pelo Fundo de Coesão previsto no artigo 130ºD do Tratado CEE com a redacção que lhe é dada pelo Tratado de Maastricht.

Este instrumento financeiro destina-se ao co-financiamento - com taxas de apoio entre 80% e 85% das despesas públicas ou similares - de projectos nos domínios do ambiente e das redes trans-europeias de infra-estruturas de transportes nos E.M. com um PNB "percapita" inferior a 90% da média comunitária, ou seja, em Espanha, na Grécia, na Irlanda e em Portugal.

A repartição indicativa da totalidade dos recursos do instrumento financeiro pelos referidos E.M. (incluída no Anexo I ao Reg. 792/93) é a seguinte:

Espanha	-	entre 52% e 58%	da totalidade		
Grécia	-	" 16% "	" 20% "	"	"
Portugal	-	" 16% "	" 20% "	"	"
Irlanda	-	" 7% "	" 10% "	"	"

No que se refere a recursos financeiros (artº 30º do Reg. citado), a preços de 1992, os montantes disponíveis para as dotações de autorização do instrumento financeiro são de 1500 Mécus em relação a 1993 e de 1750 Mécus em relação a 1994. Nenhuma despesa pode beneficiar simultaneamente de apoio deste instrumento financeiro e de algum dos três fundos estruturais tradicionais.

O Reg. 792/93 entrou em vigor em 1 de Abril de 1993; de acordo com o seu artigo 9º, no que se refere aos pedidos apresentados à Comissão até 1 de Setembro de 1993, as despesas efectuadas a partir de 1 de Janeiro deste ano podem ser consideradas elegíveis.

A CCE procede à selecção de candidaturas através de um serviço directamente dependente do Comissário Schmidhuber (Orçamento e Controlo Financeiro).

Em Portugal, a Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional da Secretaria de Estado do Planeamento e do Desenvolvimento Regional, através de uma Direcção de Serviços criada para o efeito - que nesta data se encontra em vias de formalização - tem a

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

incumbência de coordenar as candidaturas portuguesas. Estas foram preparadas com intervenção das Secretarias de Estado dos Transportes, dos Recursos Naturais e do Ministério do Mar.

2.2. O FEOGA-Garantia

A natureza essencial das despesas da CE relativas ao FEOGA-Garantia foram referidas na Parte I, Cap. 3 - Despesas Comunitárias (alínea a, "política agrícola comum").

2.2.1. O financiamento das OCM

Trata-se, fundamentalmente, de assegurar o funcionamento das organizações comuns de mercados (OCM), relativas a vários produtos agrícolas e pecuários, no âmbito da política agrícola comum (PAC).

As despesas da PAC incluídas na secção "Garantia" do FEOGA são:

- restituições à exportação, cujo financiamento se efectua em aplicação do artº 2º do Reg. (CEE) nº 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da PAC, com a última redacção que lhe foi dada pelo Reg. (CEE) nº 2048/88;
- despesas de intervenção, cujo financiamento se efectua em aplicação do artigo 3º do mesmo regulamento, sendo as condições de financiamento definidas pelo Reg. (CEE) nº 1883/78, do Conselho, de 2 de Agosto de 1978, relativo às regras gerais sobre o financiamento das intervenções pelo FEOGA, Secção "Garantia", com a última redacção que lhe foi dada pelo Reg. (CEE) nº 787/89.

As dotações inscritas no Orçamento Comunitário a título do FEOGA-Garantia, são estabelecidas, regra geral:

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

- em função da regulamentação em vigor para os vários mercados agrícolas;
- com base em hipóteses de evolução desses mercados.

O financiamento comunitário da componente de preços e mercados da PAC abrange actualmente a maior parte do valor bruto da produção agrícola comunitária, correspondente às seguintes grandes categorias de produtos, contempladas como Capítulos do Orçamento Geral das Comunidades Europeias:

Produtos Vegetais

- Cereais e arroz;
- Açúcar;
- Matérias gordas (azeite e oleaginosas);
- Proteaginosas;
- Plantas têxteis e bichos da seda;
- Frutas e produtos hortícolas;
- Produtos do sector vitivinícola;
- Tabaco;
- Outros sectores ou produtos vegetais.

Produtos animais

- lei e produtos lácteos;
- Carne de bovino;
- Carnes de ovino e caprino;
- Carne de suíno;
- Ovos e aves de capoeira;
- Outras acções a favor dos produtos animais.

Verifica-se, no entanto, uma grande diferenciação de tratamento dos diversos sectores, existindo vários regulamentos contendo disposições específicas relativas a cada produto compreendido nas grandes categorias acima referidas.

2.2.2. Os organismos nacionais

a) O INGA

O Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (INGA) (23) é o interlocutor nacional do FEOGA-Garantia, regendo-se, quanto ao seu objecto, atribuições, competências, orgânica e funcionamento, pelas disposições constantes no Dec.Lei nº 282/88, de 12 de Agosto, com as alterações introduzidas pelo Dec-Lei nº 56/90, de 13 de Fevereiro, bem como pelo disposto no Decreto Regulamentar nº 9/93, de 22 de Março.

O INGA tem como principais atribuições:

- A execução das acções necessárias à aplicação dos instrumentos de orientação e regularização dos mercados agrícolas, de acordo com as orientações das entidades competentes no âmbito da gestão das OCMs a que se encontram submetidos os produtos agrícolas, pecuários e da pesca (D.L. 56/90);
- O financiamento, mediante a utilização de recursos nacionais e comunitários, das acções de orientação, regularização e organização dos mercados agrícolas, pecuários e da pesca (D.L. 282/88).

Sendo-lhe cometida a tarefa de executar as garantias institucionais dos mercados agrícolas e pecuários previstos nos sistemas nacionais e comunitários de intervenção, de preços e de atribuição de prémios, ajudas e subsídios, o INGA centraliza os fluxos financeiros comunitários provenientes da Secção Garantia do FEOGA e a sua gestão financeira de acordo com o pagamento das ajudas comunitárias aplicáveis no âmbito dos mercados agrícolas e pecuários, nos termos e

(23) Instituto público sob tutela conjunta dos Ministros das Finanças e da Agricultura, Pescas e Alimentação.

para os efeitos do disposto no Regulamento (CEE) 729/70, de 21 de Abril.

De notar que os subsídios assegurados pelo FEOGA-Garantia, não assumem a forma de participação no financiamento de despesas - isto é, co-financiamento - como no caso dos fundos estruturais, anteriormente referidos. Trata-se, sim, da concessão de subsídios destinados a assegurar o funcionamento das OCM - subsídios à armazenagem, à exportação, à reflorestação de terras, etc. - contando-se, para tanto, em termos de financiamento, com a mobilização exclusiva de recursos provenientes do orçamento comunitário.

Em termos orçamentais, o INGA que dispõe de orçamento privativo no âmbito do Ministério das Finanças, tem contemplado no seu mapa de receitas a afectação deste tipo de recursos através das seguintes rubricas de classificação económica:

Capítulo 05 - Transferências
Grupo 07 - Exterior - CEE

As inerentes despesas são inscritas, no respectivo mapa, de acordo com a seguinte classificação:

Funcional: 8 - Serviços económicos
8.01 - Administração geral, regulamentação e investigação
Económica: 05 - Subsídios
05.01 - Sociedades ou quase sociedades não financeiras
05.01.01 - Empresas públicas, equiparadas ou participadas
05.01.02 - Empresas privadas

No âmbito dos mercados da pesca (24), o INGA tem assegurado a articulação, nos aspectos contabilísticos e financeiros, com

(24) O sector das pescas tem, naturalmente, uma gestão específica, embora com financiamento assegurado pelo FEOGA (em ambas as secções).

o Instituto Português de Conservas e Pescado (IPCP), procedendo assim à ligação directa dos agentes económicos no que se refere aos pagamentos das ajudas nacionais e comunitárias.

Deve referir-se, contudo, que, de acordo com o artº 13º do Decreto-Lei nº 154/92, que aprova a Lei Orgânica do Ministério do Mar, aquele Instituto foi extinto. De acordo com informação obtida na data de conclusão do presente trabalho, aguarda-se que uma nova lei orgânica atribua à Direcção-Geral de Pescas as competências que, em matéria de política comunitária de pescas, eram desenvolvidas pelo IPCP.

b) O IMAIA

Verifica-se portanto que o INGA tem uma intervenção ao nível da execução da política agrícola. Já no que se refere ao apoio ao Ministério da Agricultura na formulação da política agrícola no âmbito dos mercados, da indústria, da comercialização e da qualidade dos produtos agro-alimentares, é atribuição do Instituto dos Mercados Agrícolas e Indústria Agro-Alimentar (IMAIAA), organismo cuja Lei Orgânica foi aprovada pelo Dec-Lei 98/93, de 2 de Abril, para o qual foram transferidos os direitos e obrigações constituídos na esfera jurídica da anterior Direcção-Geral dos Mercados Agrícolas e da Indústria Agro-Alimentar (DGMAIAA).

O IMAIAA é portanto um organismo com atribuições aos níveis de concepção e definição das políticas na área agrícola, devendo orientar, regular e organizar os mercados agrícolas e pecuários, elaborar e propor as medidas de política económica nos sectores da indústria e comercialização agro-alimentar, bem como colaborar no estudo e análise dos mercados relativos a estes produtos.

c) Outros organismos

São muito específicas e especializadas as regulamentações existentes para cada OCM, pelo que os organismos acima referidos, destinados à gestão global na esfera das suas atribuições, devem articular a aplicação das medidas de política

agrícola com os restantes organismos, na superintendência e tutela do Ministério da Agricultura, incluindo as Direcções Regionais (25).

O cumprimento das funções necessárias à aplicação dos regulamentos, directivas e recomendações da CE, nos quadros dos sectores vitivinícola e da produção - e consumo - do azeite, é conferido, respectivamente, ao Instituto da Vinha e do Vinho e à Agência do Controlo das Ajudas Comunitárias ao Sector do Azeite, aos quais foram cometidas atribuições relativas à aplicação das normas comunitárias no âmbito dos respectivos sectores através do D.L. 94/93, de 2 de Abril.

3. Fluxos financeiros Portugal/CEE - Transferências líquidas

a) Transferências

Como atrás foi referido, as transferências da CEE para Portugal (cfr. Quadro III) têm sido constituídas, na sua maior parte - cerca de 80% em 1991 -, pelos fundos estruturais (FEDER, FSE, FEOGA-Orientação), a que há que acrescentar os financiamentos do PEDIP, e ainda, com muito menor expressão, as ajudas de pré-adesão (26) e outras acções. Quanto ao FEOGA-Garantia, tem vindo a assumir montantes mais singificativos após 1990 - atingiu já cerca de 20% do total das transferências da CEE para Portugal em 1991 -, o que reflecte a entrada na 2ª fase da transição prevista no Acto de Adesão de Portugal e portanto as implicações da adesão plena.

(25) Cfr. Decreto-Lei nº 94/93, de 2 de Abril (Aprova a Lei Orgânica do Ministério da Agricultura).

(26) Tratou-se de apoios destinados fundamentalmente à preparação da adesão de Portugal, em diversas áreas - Agricultura, Infraestruturas - que em muitos casos obedeceram a uma programação plurianual que se prolongou e atingiu os primeiros anos do período pós-adesão.

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

Quanto às transferências originárias do país para a CEE (cfr. Quadro III), elas consistem essencialmente no pagamento dos recursos próprios IVA (o mais vultoso - 57% em 1991), dos direitos aduaneiros da pauta comum, dos direitos niveladores agrícolas e quotizações sobre o açúcar (recursos próprios tradicionais, de que se destacam os dois primeiros - cerca de 34% em 1991) e ainda do recurso de base complementar que tem vindo a atingir montantes mais significativos (9% em 1991).

De notar ainda, no caso de pagamentos da CEE a Portugal, as rubricas Restituições e Compensações financeiras, com expressão até 1991, e os encargos de cobrança, contrapartida que atinge 10% dos direitos aduaneiros e niveladores agrícolas. Há também a registar uma rubrica de valores negativos correspondentes a devoluções do Fundo Social Europeu.

b) Resultado líquido

O resultado líquido das relações financeiras entre Portugal e a CE entre os anos de 1986 e 1991 pode ser também verificado no Quadro III.

De notar que os dados mais recentes disponíveis à data de elaboração do presente estudo estão ainda condicionados por uma base de cálculo preliminar. Nestas circunstâncias, de acordo com o apuramento oficialmente publicado (vd. Quadro III), calculou-se que, do conjunto de fluxos financeiros a estabelecer com as CE no decurso de 1991, resultasse um saldo global, favorável a Portugal, de cerca de 166 milhões de contos, o que representa um crescimento significativo em relação aos anos anteriores.

c) Incidência no OE

Em termos de incidência no OE, deve observar-se que os fluxos financeiros a considerar (Quadro IV) são os recursos próprios IVA e o recurso de base complementar, no que diz respeito às despesas a cargo do OE, e as restituições, compensações financeiras e encargos de cobrança, relativamente às receitas orçamentais.

QUADRO III

FLUXOS FINANCEIROS ENTRE PORTUGAL E A CEE

(Milhões de Contos)

TRANSFERENCIAS	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Das CE para Portugal:	74,3	122,6	171,5	206,3	237,6	294,6
-Estruturais	44,8	75,9	124,2	146,3	181,7	229,5
FEDER	27,1	37,5	56,5	69,5	85	109
FSE	15,5	28,4	36,7	38	44	55
FEOGA - Orientação	0,0	5,0	18,4	27,8	39	47
Ajudas de pré-adesão	2,2	4,7	4,1	--	--	--
PEDIP	--	--	7,7	14	17,2	21
Outras acções	--	0,3	0,8	0,6	0,5	0,5
Devoluções (F.Social)	(--)	(--)	(--)	(3,6)	(4)	(3)
-FEOGA - Garantia	4,7	23,6	26,5	30	40,3	58
-Outras transferências	24,8	23,1	20,8	30	15,6	7,1
Restituições	24	21,7	17,9	29,2	14,4	6
Compensações financeiras	0,0	--	0,5	0,8	1,2	1,1
Encargos de cobrança	0,8	1,4	2,4	(a)	(a)	(a)
De Portugal para as CE:	41,1	56	71,3	78,6	85,4	128,2
-Recursos próprios tradicionais	10,3	22	23,8	25,7	27,5	44
Direitos aduan., niveladores						
agric. e quotiz. s/ açúcar	10,3	22	23,8	25,7	27,5	44
-Recursos próprios IVA	--	--	--	48	57,8	72,7
-Rec. base complementar	--	--	9,1	4,3	--	11,4
-Contribuição financeira	30,8	34	36,1	--	--	--
-Diversos	--	--	2,3	0,6	0,1	0,1
SALDO (Transferência líquida)	33,2	66,6	100,2	127,7	152,2	166,4

a) Vd. Quadro IV

Fonte: Anos de 1986-88 - Portugal nas CE - Sexto Ano (MNE)
Anos de 1989-91 - Relatório Geral do Orçamento do Estado para 1991

QUADRO IV

Incidência orçamental dos fluxos financeiros
entre Portugal e as CE

Especificação	1990 Estimativa	1991 Previsão
- Despesas a cargo do OE: Recursos próprios IVA Recurso complementar	57,8 0	72,7 14
Total	57,8	86,7
- Receitas orçamentais Restituições Compensações financeiras Encargos de cobrança	14,4 1,2 3,5	6 1,6 4,4
Total	19,1	11,5
Saldo (impacte no OE)	- 38,7	- 75,2

Segundo o "Relatório geral do Orçamento do Estado para 1991", do Ministério das Finanças, "dos números em apreço ressalta um elevado incremento das despesas a cargo do OE". No que se refere às receitas, previa-se, pelo contrário, "uma expressiva redução de perto de 40%".

Verifica-se portanto que, em 1991, a incidência líquida no OE dos fluxos financeiros referidos é representada por "um valor negativo da ordem dos 75 milhões de contos".

d) Balança de Pagamentos

Como resultado da situação acima descrita relativa às transferências financeiras entre Portugal e a CEE, verifica-se que, em termos líquidos, essas transferências contribuem para o financiamento da Balança de Pagamentos, dado apresentarem um saldo francamente positivo. Os respectivos montantes são considerados na Balança de Transacções Correntes (BTC), no âmbito das transferências unilaterais públicas.

De acordo com o relatório anual do Banco de Portugal de 1991, é a seguinte a situação retrospectiva das transferências líquidas da CE e respectivo contributo para o financiamento da Balança de Pagamentos:

Milhões de dólares

ANOS	1987	1988	1989	1990	1991 (P)
- Saldo da B.T.C.	444	- 1064	139	- 181	- 769
- BTC excluindo transferência da CE	131	- 1649	- 585	- 1029	- 1918
- Transferências da CE	313	585	724	848	1149

FONTE: Relatório do Conselho de Administração do Banco de Portugal - 1991 (pág. 153)

Obs.: Os montantes apresentados baseiam-se num critério diferente do utilizado pelos Ministérios das Finanças e MNE (toma como referência o ano da transferência efectiva)

De assinalar, portanto, a importância destas transferências em termos de financiamento da Balança de Pagamentos de Portugal.

CONCLUSÃO

O presente trabalho diz respeito ao conteúdo do orçamento comunitário e a alguns aspectos institucionais da organização da administração pública portuguesa na perspectiva da reforma de 1989.

Esta reforma, enquadrada nos grandes princípios do Acto Único Europeu e do designado "Pacote Delors I", tem como uma das vertentes, geralmente a mais referida, a alteração significativa das modalidades de aplicação dos fundos estruturais, com a aprovação de novos regulamentos e novas formas de gestão - em vigor a partir de 1989 - além do reforço dos recursos financeiros que lhes são afectos.

No entanto, não deve ser esquecido o âmbito mais abrangente da reforma, uma vez que a designada "realização do Acto Único" desencadeou também significativas alterações nas áreas orçamental (critério mais equitativo das novas receitas baseadas no PNB, por exemplo) e da política agrícola comum (diminuição do peso da Secção Garantia do FEOGA). A reforma da PAC de 1992 é também um corolário dos mesmos princípios. São estes, de facto, os três vectores da reforma que visou preparar todos os países da CE para o alcance do mercado interno e da coesão económica e social.

No plano nacional, é de destacar a organização da Administração Pública baseada na necessidade de implementação do Quadro Comunitário de Apoio aprovado pela CCE para o período 1989/93, e, de uma maneira geral, a adaptação aos princípios da reforma.

O objectivo fundamental da gestão pós/89 é a alteração da realidade sócio-económica do país no sentido da maior coesão no espaço intra-comunitário - redução das disparidades de desenvolvimento - e da preparação para a construção do mercado interno no espaço da CE.

Na data de conclusão deste trabalho - Junho de 1993 - e relativamente às matérias que lhe dizem respeito, decorre a fase final do período preparatório do mercado interno, estando em vias de conclusão os trabalhos e negociações destinados a obter:

No plano Comunitário:

- A ratificação do Tratado de Maastricht por todos os E.M.;
- Novos regulamentos de aplicação dos fundos estruturais;
- Novo acordo interinstitucional com vista à fixação das normas orçamentais (de notar a aprovação do "pacote Delors II" e consequente reforço das despesas de finalidade estrutural).

No plano nacional:

- Elaboração de novo PDR, com vista à negociação com a CCE do QCA para o período 1994/99.

Naturalmente que a tomada de decisões comunitárias determinará, no plano nacional, a necessidade de adaptações legislativas e institucionais. De resto, essas alterações têm ocorrido no período de vigência do QCA focado no presente trabalho.

A realidade aqui referida é portanto, pela sua própria natureza, extremamente mutável.

Deve também salientar-se que os montantes indicados globalmente, por instrumento de apoio, como afectos às intervenções operacionais no âmbito do QCA 89/93, são de carácter indicativo e referem-se a uma programação geral preparada em 1988/89. No decurso do período de execução, os órgãos de gestão terão feito inflectir, num ou noutro sentido - por ex., através de reprogramações anuais ou de reafectação inter-programas, consoante os níveis de

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

execução - as verbas inicialmente atribuídas segundo os critérios que presidiram à programação do desenvolvimento regional.

A partir do ano presente, será efectuada a avaliação "ex-post" das intervenções estruturais do período 89/93. A experiência entretanto obtida pela Administração Pública portuguesa na gestão do QCA ainda em vigor permitiu decerto extrair importantes ilações com vista à preparação do quadro institucional e organizativo em que serão aplicados os importantes apoios que a CE concederá a Portugal no âmbito do próximo Quadro Comunitário de Apoio.

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

PROGRAMAS OPERACIONAIS DO QCA 89-93

- Com financiamento do FEDER (são indicados os casos com intervenção também do FSE):
- . STAR - Programa Comunitário de Serviços Avançados de Telecomunicações;
 - . PRODAC - Programa Operacional de Desenvolvimento das Acessibilidades;
 - . PROTER - Programa Operacional de Telecomunicações Rurais;
 - . VALOREN - Programa Comunitário de Valorização do Potencial Energético Endógeno;
 - . PROTEDE - Programa Operacional de Transporte e Distribuição de Energia;
 - . PRODIATEC - Programa Operacional de Infraestruturas Turísticas e Equipamentos Culturais;
 - . PEDIP - Programa Específico de Desenvolvimento da Indústria Portuguesa (também FSE, além da LOE);
 - . PNICIAP - Programa Nacional de Interesse Comunitário de Incentivo à Actividade Produtiva;
 - . SIMC - Sistema de Incentivos à Modernização do Comércio;
 - . PRODEP - Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal (também FSE);
 - . PODAEFF - Programa Operacional de Desenvolvimento e Apoio a Estruturas de Emprego e Formação;

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

- . RESIDER - Programa Comunitário a favor da Reconversão das Zonas Siderúrgicas;
- . RENAVAL - Programa Comunitário para Apoio à Reconversão das Zonas de Estaleiros Navais;
- . ENVIREG - Programa Comunitário no Domínio do Ambiente;
- . REGIS - Programa Operacional de Desenvolvimento das Regiões Ultra-Periféricas Portuguesas;
- . ITERREG - Programa Operacional de Desenvolvimento das Regiões Fronteiriças de Portugal e Espanha;
- . STRIDE - Programa Comunitário de Ciência e Tecnologia para a Inovação e Desenvolvimento nas regiões da Europa;
- . CIÊNCIA - Infraestruturas Nacionais de Ciência, Investigação e Desenvolvimento (também FSE);
- . VIA NORTE-SUL - Ligação entre o Norte e o Sul do País através da cidade de Lisboa;
- . AUTO-ESTRADA DA COSTA DO ESTORIL - Auto-estrada entre Lisboa e Cascais;
- . OID SETÚBAL - Operação Integrada de Desenvolvimento da Península de Setúbal (também FSE);
- . P.O. Regional Integrado do Vale do Ave (também FSE);
- . P.O. Regional de Trás os Montes e Alto Douro (também FSE);
- . P.O. Regional da Área Metropolitana do Porto (também FSE);
- . P.O. Regional do Alto Minho (também FSE);
- . P.O. Regional da Região Norte (também FSE);

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

- . P.O. Regional da Raia Central (também FSE);
- . P.O. Regional do Pinhal Interior (também FSE);
- . P.O. Regional da Região Centro (também FSE);
- . P.O. Regional do Oeste (também FSE);
- . P.O. Regional do Vale do Tejo (também FSE);
- . P.O. Regional da Grande Lisboa
- . OID Norte Alentejano (também FSE)
- . P.O. Regional para a Zona dos Mármoreis;
- . P.O. Regional para o Litoral Alentejano;
- . P.O. Regional para a Zona Entre Mira e Guadiana (também FSE);
- . P.O. Regional para o Centro e Baixo Alentejo (também FSE);
- . P.O. Regional do Sotavento Algarvio (também FSE);
- . P.O. Regional do Barlavento Algarvio (também FSE);
- . Subvenção Global de Apoio ao Desenvolvimento Local;
- . SATA - Aquisição de 3 aeronaves;
- . PNIC Açores-Turismo - Programa Nacional de Interesse Comunitário dos Açores - Turismo;
- . PEDRAA - Programa Específico de Desenvolvimento da Região Autónoma dos Açores (também FSE);
- . POP/RAM - Programa Operacional Plurifundos da Região Autónoma da Madeira (também FSE);

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

- . PREDER - Programa Estatístico de Desenvolvimento Regional.

Programa de Assistência Técnica ao QCA

- Com financiamento pelo FSE (exclusivamente, do ponto de vista dos fundos estruturais comunitários)

- . PO1 - Formação de Activos;
- . PO2 - Desenvolvimento e Apoio às Estruturas de Emprego e Formação;
- . PO3 - Aprendizagem - Formação Profissional de Jovens em Regime de Alternância;
- . PO4 - Formação Avançada em Novas Tecnologias de Informação;
- . PROFAPE - Programa de Formação para a Modernização da Administração Pública;
- . PO5 - Formação Adultos Desempregados de Longa Duração;
- . PO6 - Emprego para Adultos Deficientes Desempregados de Longa Duração;
- . PO7 - Formação e Emprego para Adultos Deficientes Desempregados de Longa Duração;
- . PO8 - Formação e Emprego Mulheres Adultos Desempregados de Longa Duração;
- . PO9 - Formação e Emprego para Adultos Desempregados de Longa Duração;
- . PO10 - Formação Profissional para Inserção de Jovens na Vida Activa;

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

- . PO11 - Emprego para Jovens à Procura de Emprego;
- . PO12 - Formação/Emprego para Jovens Deficientes;
- . PO13 - Formação e Emprego para Mulheres Jovens;
- . PO14 - Formação e Emprego para Jovens Migrantes.

- Com financiamento do FEOGA-Orientação

- . PEDAP - Programa Específico de Desenvolvimento da Agricultura Portuguesa;
- . Vinha - Programa de Melhoramento das Estruturas Vitivinícolas em Portugal;
- . Desenvolvimento Rural - Melhoria das condições agrícolas;
- . Agricultura - Melhoria da Eficácia das Estruturas Agrícolas;
- . Agro Indústria e Pescas - Transformação e Comercialização dos Produtos Agrícolas e da Pesca.

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

LEGISLAÇÃO PRINCIPAL

COMUNITÁRIA:

- Regulamento (CEE) nº 2052/88 do Conselho de 24/6/88 - relativo às missões dos Fundos com finalidade estrutural, à sua eficácia e à coordenação das suas intervenções, entre si, com as intervenções do BEI e com as dos outros instrumentos financeiros existentes;
- Regulamento (CEE) nº 4253/88 do Conselho de 19/12/88 - estabelece as disposições de aplicação do Regulamento (CEE) nº 2052/88 no que respeita à coordenação entre as intervenções dos diferentes Fundos Estruturais, por um lado, e entre estas e as do BEI e dos outros instrumentos financeiros existentes, por outro;
- Regulamento (CEE) nº 4254/88 do Conselho de 19/12/88 - estabelece as regras de execução do Regulamento (CEE) nº 2052/88 no que respeita ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional;
- Regulamento (CEE) nº 4255/88 do Conselho de 19/12/88 - estabelece disposições de aplicação do Regulamento (CEE) nº 2052/88 no que respeita ao Fundo Social Europeu;
- Regulamento (CEE) nº 4256/88 do Conselho de 19/12/88 - estabelece disposições de aplicação do Regulamento (CEE) nº 2052/88 no que respeita ao FEOGA, Secção "Orientação";
- Regulamento financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias - Texto consolidado JOCE - 1 - 70 - 16/3/90, (Suplemento) - 33º ano;
- Comunicação C(88) 2510 de 28/1/89 da Comissão aos Estados-membros relativa ao controlo do respeito das regras sobre contratos;

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

- Regulamento (CEE, Euratom) nº 1552/89 do Conselho de 29/5/89 - relativo à aplicação da Decisão 88/376/CEE, Euratom relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades;
- Regulamento (CEE, Euratom) nº 1553/89 do Conselho de 29/5/89 - relativo ao regime uniforme e definitivo de cobrança dos recursos próprios provenientes do IVA;
- Regulamento (CEE) nº 792/93 do Conselho de 30/3/93 - institui um instrumento financeiro de coesão;
- Decisão da Comissão C(89) 1869 de 31/10/89 - relativa ao estabelecimento do Quadro Comunitário de Apoio para as intervenções estruturais comunitárias nas regiões portuguesas abrangidas pelo objectivo 1, ou seja, a totalidade do território português;
- Regulamento (CEE) nº 3828/85 - Institui o Programa Específico de Desenvolvimento da Agricultura Portuguesa (PEDAP).

NACIONAL:

- D.Lei 344/77, de 19/8 - Cria o IFADP;
- Lei nº 14/78, de 23/3 - ratifica o D.L. 344/77;
- Resolução do Conselho de Ministros nº 11/86, de 29/1, e Despacho Conjunto dos Ministros das Finanças e da Agricultura, Pescas e Alimentação, publicado no D.R., II Série, nº 26, de 31 de Janeiro - designam o Instituto Financeiro de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP) como interlocutor nacional do FEOGA-Orientação;
- D.Lei nº 97-A/86, de 16/5 - Extingue o Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério das Finanças, o Gabinete para a Cooperação Económica Externa e o Gabinete para a Integração Europeia do Ministério das Finanças e cria, no âmbito do Ministério das Finanças, o Gabinete de Estudos Económicos (GEE) e o Gabinete dos Assuntos Europeus (GAE);

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

- Decreto-lei nº 242/88, de 7 de Julho - Estatuto do formando;
- Resolução do Conselho de Ministros nº 22/88, de 16 de Junho - Confere ao Gabinete do Gestor do PEDIP a responsabilidade de gestão deste programa;
- Lei nº 282/88, de 12 de Agosto - Lei Orgânica do Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (INGA);
- Lei nº 86/89, de 8 de Setembro - Reforma do Tribunal de Contas;
- Despacho Normativo nº 1/90, de 4 de Janeiro - Define o regime jurídico dos apoios à formação profissional, no âmbito do PEDIP, co-financiado pelo FSE;
- D.Lei nº 121-B/90, de 12 de Abril - Define a estrutura orgânica relativa à gestão, acompanhamento, avaliação e controlo da execução do Quadro Comunitário de Apoio para as intervenções estruturais comunitárias no território português (QCA), que foi estabelecido pela Decisão da Comissão das Comunidades Europeias nº C (89) 1869, de 31 de Outubro de 1989;
- D.Lei nº 56/90, de 13 de Fevereiro - Introduce alterações ao D.Lei 282/88 (INGA);
- D.Lei nº 394/90, de 11/12 - Estabelece os mecanismos de aplicação dos Regulamentos (CEE) 866/90 e 867/90, do Conselho, de 29 de Março, relativos a uma acção comum para a melhoria das condições de transformação e comercialização dos produtos agrícolas e silvícolas (atribui competências à DGMAIAA, Instituto da Vinha e do Vinho e IFADAP);
- D.Lei nº 37/91, de 18 de Janeiro - Lei Orgânica do Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu (DAFSE). Confere várias instruções a este Departamento;
- Despacho Normativo nº 68/91, de 25 de Março - Define o regime jurídico dos apoios à formação profissional a conceder no âmbito do FSE.

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

- Despacho Normativo nº 67/91, de 25 de Março - Define as prioridades a respeitar na apreciação das candidaturas aos apoios à formação profissional co-financiadas pelo FSE;
- Despacho Normativo nº 69/91, de 25 de Março - Estabelece os valores máximos dos custos com formadores que podem ser co-financiados no âmbito do FSE;
- Despacho Normativo nº 70/91, de 25 de Março - Fixa os valores máximos de encargos com formandos que poderão ser considerados para efeito de co-financiamento no âmbito do FSE;
- Despacho Normativo nº 40/91, de 2 de Janeiro - Estabelece as condições específicas de apoio aos formandos do sector da Construção Civil;
- Despacho Normativo nº 257/91, de 11 de Novembro - Introduce alterações ao Despacho Normativo nº 68/91, de 25 de Março;
- Decreto-Lei nº 154/92, de 25 de Julho - Aprova a Lei Orgânica do Ministério do Mar;
- Decreto Regulamentar nº 31/92, de 24 de Novembro - Confere à Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional várias atribuições, relacionadas com o PDR, o QCA e a aplicação do FEDER em Portugal;
- Decreto Regulamentar nº 9/93, de 22 de Março - Introduce alterações ao D.Lei 282/88 (INGA);
- Decreto-Lei nº 94/93, de 2 de Abril - Lei Orgânica do Ministério da Agricultura;
- Decreto-Lei nº 98/93, de 2 de Abril - Lei Orgânica do Instituto dos Mercados Agrícolas e Indústria Agro-Alimentar (IMAIAA);

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

BIBLIOGRAFIA

Almeida, José Carlos Moitinho de,

- *Direito Comunitário* - Centro de Publicações do Ministério da Justiça, Lisboa - 1985.

Amaral, Leonor/Prego, Fernando/Frade, Carlos,

- *O Controlo do TCP no âmbito dos recursos próprios e fundos comunitários* - Direcção-Geral do Tribunal de Contas.

Campos, João de Mota,

- *Direito Comunitário* - 1990, Edição da Fundação Calouste Gulbenkian (3 Vol.), Lisboa.

Franco, António de Sousa,

- *Finanças Públicas e Direito Financeiro* - Vol. I - 4ª ed. - Almedina, Coimbra, 1992.

Marty-Gauquié, Henry,

- *Le Contrôle des Finances Publiques Européennes*, Editions Labor, Bruxelles, 1988

Strasser, Daniel,

- *As Finanças da Europa* - Colecção Perspectivas Europeias, 1981;

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

- *Les Finances de l'Europe* - Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence - Paris - 1990.

Tavares, José,

- *Estudo da Organização da Administração Pública Portuguesa face às Comunidades Europeias* - Boletim trimestral do T.C., nº 27;
- *O Tribunal de Contas Português no Contexto Comunitário* - Boletim Trimestral do Tribunal de Contas, nº 28.

Tavares, José/Magalhães, Lídio de,

- *Tribunal de Contas - Legislação anotada - índice remissivo* - Almedina, 1990.

Les Finances Publiques de la Communauté (le budget européen après la réforme de 1988) - Comissão das Comunidades Europeias (CCE)

FSE - Guia para o Utilizador Português - DAFSE/CCE.

Portugal nas Comunidades Europeias - Ministério dos Negócios Estrangeiros - 5º e 6º anos.

QCA do PDR - 1989/1993 (MPAT-SEPDR), 1989.

QCA para Portugal - Relatório Anual 1991 - DGDR-MPAT.

Realizar o Acto Único - Uma nova fronteira para a Europa - CCE - Serviço do Porta-Voz - Fevereiro de 1987.

As Regiões na Década de 1990 - 4º relatório periódico relativo à situação sócio-económica e ao desenvolvimento das regiões da Comunidade - CCE - D.G. Políticas Regionais (1991).

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

Regulamento financeiro aplicável ao orçamento geral das C.E. -
Texto consolidado - Maio de 1990 - CCE-D.G. Orçamento.

Relatórios do Conselho de Administração do Banco de Portugal -
Gerências de 1990-1991.

Relatório Geral do O.E. para 1991 - Ministério das Finanças.

Uma Política Agrícola Comum para os Anos 90 - Serviço de publi-
cações oficiais da C.E. - 1989.

Vade-Mécum sobre a reforma dos fundos estruturais comunitários
- CCE - 1989.

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO - GERAL

ANEXO

PUBLICAÇÕES RECENTES DO TRIBUNAL DE CONTAS:

- «*Revista do Tribunal de Contas*» (trimestral);
- *Tribunal de Contas*, Lisboa, 1988 (brochura);
- *Reforma do Tribunal de Contas — Alguns textos (1986-1989)*, Lisboa, 1990;
- *Tribunal de Contas*, Lisboa, 1991;
- *INTOSAI - Conclusões dos Congressos*, Lisboa, 1991;
- *Reforma do Tribunal de Contas (Intervenção na 3ª Conferência da FEE-PSC)*, Lisboa, 1991;
- *Tribunal de Contas e Instituições Congéneres em Diferentes Países*, Lisboa, 1992;
- *Colecção de Acórdãos 1990-1992 (Fiscalização Sucessiva)*, Lisboa, 1992;
- *O Presente e o Futuro das Instituições de Fiscalização Financeira com Natureza Jurisdicional*, Lisboa, 1993 (Conferência do Presidente do Tribunal de Contas, por ocasião da inauguração da sede do "Consello de Contas" da Galiza);
- *Colecção de Acórdãos - 1992-1993 (Fiscalização Sucessiva)*, Lisboa, 1993;