ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Europeus

Excelentíssima Senhora
Presidente da Comissão de Orçamento,
Finanças e Modernização Administrativa

Of. n.º /4ª-CAE/2017 – Ref. 25-01-2017

Assunto: Parecer da Conta Geral do Estado 2015

Estimada Presidente e Amiga,

Para os devidos efeitos junto se envia o Parecer da Conta Geral do Estado 2015. Foi aprovado com os votos a favor do PSD, do CDS-PP e do PS, a abstenção do BE e a ausência do PCP, na reunião da Comissão de Assuntos Europeus de 24 de janeiro de 2017.

Com os meus melhores cumprimentos, e estima pessoal

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Divisão de Apoio às Comissões
CAE
Nº Único 567138
~~Entrada~~/Saída nº ____ Data 26/01/2017
Proc.º ____

A Presidente da Comissão,

(Regina Bastos)

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Europeus

Parecer

Conta Geral do Estado de 2015

Autor: Inês Domingos (PSD)

PARTE I - INTRODUÇÃO

Nos termos e para os efeitos previstos nos artigos 205º a 208º do Regimento da Assembleia da República, a Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa solicitou à Comissão de Assuntos Europeus o envio de Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2015 relativamente às áreas da sua competência, para que o mesmo seja tido em consideração no relatório daquela Comissão.

A Comissão de Assuntos Europeus elabora, assim, o respetivo Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2015, relativamente às áreas da sua competência, devendo o mesmo, logo que aprovado, ser remetido à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa.

Assim, e sem prejuízo de algumas considerações de âmbito geral, necessárias para o respectivo enquadramento, o presente Parecer deve circunscrever-se aos aspectos mais relevantes que, na área dos Assuntos Europeus, suscita a Conta Geral do Estado 2015.

Importa, deste modo, referir que serviram de base ao presente Parecer os seguintes documentos[1]:

-o parecer do Tribunal de Contas emitido nos termos do artigo 107º da Constituição da República Portuguesa.

[1] Toda a documentação disponível em: http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheActividadeParlamentar.aspx?BID=102421&ACT_TP=CGE

PARTE II – CONSIDERANDOS

A - Contexto económico Mundial e em Portugal

1 – A Conta Geral do Estado 2015 começa por referir que a economia mundial assistiu, em 2015, a um abrandamento do seu crescimento para 3% (3,3% em 2014), devido a uma desaceleração dos países emergentes e em desenvolvimento, especialmente da China, Brasil e Rússia, tendo estes dois últimos países registado uma recessão.

A evolução da Economia Mundial caraterizou-se ainda por uma desaceleração significativa ao nível do comércio mundial de bens e serviços, devido fundamentalmente ao forte recuo das trocas comerciais dos países emergentes, cujas importações apresentaram um crescimento de apenas 0,5% em 2015 (3,7% em 2014). (ver Quadro 1)

QUADRO 1 – Principais indicadores da economia internacional

	PIB real (taxa de variação, %)		Taxa de Desemprego (%)		Taxa de Inflação (*) (taxa de variação, %)	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Economia Mundial	3,3	3	:	:	:	:
Economias avançadas, das quais:	1,8	2	7,3	6,7	1,4	0,3
EUA	2,4	2,4	6,2	5,3	1,6	0,1
Área do Euro, da qual:	0,9	1,7	11,6	10,9	0,4	
Alemanha	1,6	1,7	5	4,6	0,8	0,1
França	0,2	1,2	10,3	10,4	0,6	0,1
Itália	-0,3	0,8	12,7	11,9	0,2	0,1
Espanha	1,4	3,2	24,5	22,1	-0,2	-0,6
Reino Unido	2,9	2,3	6,1	5,3	1,5	
Japão		0,5	3,6	3,4	2,7	0,8
Economias emergentes, das quais:						
China	7,3	6,9	4,1	4,1	2	1,4
India	7,1	7,3	:	:	5,9	4,9
Rússia	0,6	-3,7	5,1	5,6	7,8	15,5
Brasil	0,1	-3,8	4,8	6,8	6,3	9
Por memória						
UE-28	1,4	2	10,2	9,4	0,5	

Fontes: Comissão Europeia e Fundo Monetário Internacional

Nota:
(*) IHPC, para os países da UE.

2 – Em relação à economia da zona do euro assistiu-se a uma melhoria, tendo o PIB registado um aumento de 1,7% em termos homólogos reais (0,9% em 2014), com suporte na evolução favorável da procura interna e das exportações.

É, igualmente, indicado que esta melhoria foi influenciada pelos preços baixos do petróleo, pela depreciação do euro face ao dólar e pela melhoria das condições de financiamento dos agentes económicos, impulsionada pela implementação de medidas de política monetária não convencionais do Banco Central Europeu.

3 – A CGE 2015 refere, também, que num contexto de pressões inflacionistas contidas e de uma taxa de utilização da capacidade produtiva ainda baixa na generalidade das economias avançadas, a política monetária da maioria dos países caraterizou-se por uma orientação acomodatícia em 2015, especialmente para a área do euro.
Com efeito, o BCE continuou a tomar medidas não convencionais de política monetária, tendo em vista proporcionar uma maior liquidez aos bancos e, deste modo, facilitar o financiamento à economia. Assim, no início de 2015, o BCE anunciou o lançamento de um programa alargado de aquisição de ativos.[2]

4 - Contudo, na sequência da crise financeira internacional e da crise das dívidas soberanas na área do euro, dado o elevado endividamento público e privado em alguns países, o investimento privado não apresentou ainda um crescimento suficientemente robusto, o que se refletiu numa melhoria apenas gradual e desigual do mercado de trabalho.

5 - Neste enquadramento, é mencionado que a economia portuguesa cresceu 1,5% em termos reais (0,9% em 2014), reforçando a recuperação iniciada em 2013. Face a 2014, o contributo da procura interna intensificou-se, fruto de uma aceleração generalizada das componentes da despesa, enquanto a procura externa líquida registou um contributo menos negativo, traduzindo uma aceleração das exportações mais pronunciada do que a das importações. (Ver «Quadro 2 – PIB e principais componentes».)

[2] O programa foi lançado em março – incluindo os programas existentes de compra de dívida titularizada, obrigações colateralizadas e títulos governamentais, de agências e de instituições, totalizando 60 000 milhões de euros de compras mensais no mercado secundário – e deverá prolongar-se até março de 2017

QUADRO 2 – PIB e principais componentes

(Taxas de variação homóloga, em %)

	2013	2014	2015	2014				2015			
				I	II	III	IV	I	II	III	IV
Taxa de crescimento homólogo real (%)											
PIB	**-1,1**	**0,9**	**1,5**	**1**	**0,9**	**1,2**	**0,6**	**1,7**	**1,5**	**1,4**	**1,3**
Consumo Privado	-1,2	2,2	2,6	2,3	1,9	2,9	2,0	2,6	3,3	2,3	2,4
Consumo Público	-2,0	-0,5	0,6	-0,5	-0,4	0,1	-1,1	-0,2	1,1	0,8	0,7
Formação Bruta de Capital Fixo	-5,1	2,8	3,9	0,2	4,8	3,5	2,8	8,6	5,2	2	0,2
Procura Interna	**-2,0**	**2,2**	**2,5**	**3,2**	**1,8**	**2,1**	**1,7**	**1,8**	**3,7**	**2,1**	**2,2**
Exportações	**7,0**	**3,9**	**5,2**	**4,1**	**2,2**	**3,8**	**5,6**	**7,1**	**7,1**	**4**	**2,6**
Bens	6,9	3,6	5,9	3,1	1,7	3,2	6,2	7,9	8,2	5,1	2,5
Serviços	7,3	5	3,1	6,8	3,6	5,7	4	5	4,1	0,9	2,7
Importações	**4,7**	**7,2**	**7,4**	**9,9**	**4,6**	**6,0**	**8,5**	**7,3**	**12,5**	**5,4**	**4,8**
Bens	5,1	6,7	7,9	10	4,1	5,4	7,4	7	13,4	6	5,6
Serviços	2,3	10,3	4,3	9	7,6	9,9	14,7	9,2	7	1,7	0,1
Contributos para o crescimento do PIB (pontos percentuais)											
Procura Interna	-2	2,2	2,5	3,2	1,8	2,1	1,7	1,9	3,7	2,1	2,3
Procura Externa Liquida	0,8	-1,3	-1	-2,2	-0,9	-0,9	-1,1	-0,2	-2,2	-0,7	-1

Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Contas Nacionais Trimestrais

5 – Refere, ainda, a CGE 2015, que efetivamente, o consumo privado aumentou 2,6%, um crescimento 0,4 p.p. superior ao registado em 2014, num contexto de melhorias das condições do mercado de trabalho, nomeadamente do emprego, com impacto no rendimento disponível das famílias, e de menores restrições na concessão de crédito a particulares.

No que se refere ao consumo público, este teve um crescimento real de 0,6%, mais 1,1 p.p. do que em 2014, sendo que o investimento foi a componente da procura interna com maior dinamismo, crescendo 3,9% (2,8% no ano precedente).

6 – A CGE 2015 refere, igualmente, que as exportações aceleraram em igual período, com especial destaque para a exportação de bens (de 3,6% para 5,9%), sendo que as importações, e em particular as importações de bens, aumentaram 7,4% e 7,9%, respetivamente, em 2015, acelerando face a 2014, com destaque para a primeira metade do ano. (Ver «Quadro 2 – PIB e principais componentes».)

B - Transferências Financeiras entre Portugal e a União Europeia

1 –As transferências financeiras entre Portugal e a União Europeia resultam, por um lado, dos pagamentos realizados por Portugal para o orçamento geral da UE relativos à contribuição financeira constituída, em 2015, pelos recursos próprios IVA e RNB e pela correção devida ao Reino Unido, bem como dos montantes apurados a título de recursos próprios tradicionais (direitos aduaneiros e quotizações do setor do açúcar e isoglucose), e por outro lado, dos recebimentos das comparticipações da UE no âmbito dos Fundos Europeus.

QUADRO 74 – Transferências financeiras entre Portugal e a União Europeia

(Milhões de euros)

Designação	2013	2014	2015	Variação homóloga 2015 vs 2014	
				Valor	%
1. Transferências de Portugal para a União Europeia	**1 785,9**	**1 818,3**	**1 744,8**	**-73,5**	**-4,0%**
Recursos Próprios Tradicionais (i) (ii)	145,6	147,2	157,4	10,1	6,9%
Recurso Próprio IVA	230,8	244,8	253,9	9,1	3,7%
Recurso Próprio com base no RNB	1 345,4	1 352,1	1 267,9	-84,2	-6,2%
Compensação ao Reino Unido	94,9	106,7	138,1	31,4	29,5%
Redução do RNB da Holanda e Suécia	10,5				-
Diversos (iii)	0,1	4,9	2,6	-2,4	-48,0%
Restituições e Reembolsos (iv)	-5,4	-0,9	-35,8	-35,0	4071,1%
Despesas cobrança DA (v)	-35,9	-36,6	-39,3	-2,6	7,2%
2. Transferências da União Europeia para Portugal	**6 105,96**	**4 897,73**	**2 368,72**	**-2 529,01**	**-51,6%**
FEDER	2 213,5	1 688,3	687,3	-1 001,0	-59,3%
FSE	1 308,5	907,0	460,6	-446,4	-49,2%
FEOGA-Orientação	55,0	4,8		-4,8	-100,0%
IFOP/FEP/FEAMP	35,3	30,7	50,4	19,6	64,0%
Fundo de Coesão	983,3	731,4	148,6	-582,9	-79,7%
FEOGA-Garantia/FEAGA	771,9	711,3	671,8	-39,5	-5,6%
FEADER	656,1	722,6	288,0	-434,6	-60,1%
Restituições e Reembolsos (vi)	-3,4	-1,1	-21,8	-20,7	1900,6%
PAIC (vii)	33,7	25,5	38,4	13,0	50,9%
Diversos	52,1	77,2	45,4	-31,7	-41,1%
SALDO GLOBAL (2-1)	**4 320,0**	**3 079,4**	**623,9**	**-2 455,5**	**-79,7%**

Fontes: IGCP, E.P.E. – Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, Agência para o Desenvolvimento e Coesão, Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas e informação proveniente das várias entidades recetoras diretas de fundos comunitários

Notas:

(i) Incluem os direitos aduaneiros e as quotizações do setor do açúcar e isoglucose.

(ii) Os montantes expressos no quadro correspondem a valores brutos disponibilizados à Comissão Europeia

(iii) Inclui juros de mora respeitantes a Recursos Próprios Tradicionais.

(iv) Inclui os montantes recebidos por Portugal referentes a correções de anos anteriores, nos recursos próprios IVA, RNB e Correção ao RU, bem como nos recursos próprios tradicionais.

(v) Despesas de cobrança previstas no n.º 3 do artigo 2.º da Decisão do Conselho n.º 2007/436/CE, Euratom, de 7 de junho, relativa ao Sistema de Recursos Próprios da Comunidade Europeia, correspondente a 25% dos RPT cobrados.

(vi) Devoluções no âmbito dos Fundos Estruturais, bem como de PAIC.

(vii) Programas de Ação de Iniciativa Comunitária.

2 - Neste contexto, a CGE 2015 refere que no que diz respeito às transferências de Portugal para a UE, verifica-se uma variação negativa de 4% face a 2014, essencialmente explicada pela variação da contribuição financeira, no montante de

79,5 milhões de euros. (ver supra Quadro 74 - Transferências financeiras entre Portugal e a União Europeia)

3 – É, igualmente, mencionado que *apesar de a contribuição financeira de Portugal aumentar em cerca de 69 milhões de euros, de acordo com os orçamentos europeus retificativos aprovados e com efeitos no último pagamento do respetivo ano, aquela redução resulta essencialmente de dois fatores distintos: em primeiro lugar, do menor impacto dos ajustamentos automáticos resultantes da revisão das bases estatísticas de cálculo dos recursos próprios RNB e IVA, situando-se em cerca de 40 milhões de euros em 2015 (contra 121,6 milhões em 2014); em segundo lugar, dos efeitos diferenciados dos orçamentos europeus retificativos que transitaram de ano, neste caso, o pagamento do orçamento europeu retificativo nº 8/2013 realizado em janeiro de 2014 (47,6 milhões de euros) contra o recebimento do reembolso líquido do orçamento europeu retificativo nº 7/2014 em fevereiro de 2015 (19,1 milhões de euros).*

É, ainda, referido que tal como no ano anterior, verifica-se um aumento da cobrança de direitos aduaneiros, refletindo a evolução da atividade económica.

4 - Em relação às transferências da UE para Portugal, a CGE 2015, indica que foi observada uma diminuição das transferências em quase todos os fundos, com destaque para o FEDER e o Fundo de Coesão.

Os valores relativos a 2015 traduzem uma tendência cíclica em relação aos períodos de programação anteriores, uma vez que retratam uma situação em que se sobrepõe a fase final de execução do período 2007-2013 com o arranque do período 2014-2020.

5 – Deste modo, a CGE 2015 refere, que por um lado, em junho de 2015, Portugal apresentava um grau de execução situado em 93% do envelope financeiro do QREN 2007-2013 e, por outro lado, 2014 e 2015 constituem anos de arranque do novo ciclo, sendo natural apresentarem taxas de execução ainda reduzidas, a que correspondem baixos níveis de transferências da UE.

6 - Acresce ainda referir que as regras comunitárias estabelecem que o saldo final dos Programas Operacionais 2007-2013 só será transferido após aprovação das contas finais pela Comissão Europeia, o que deverá ocorrer em 2017/2018.

7 – Importa, pois, mencionar que o Acordo de Parceria Portugal 2020 reúne a atuação dos cinco Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEDER, Fundo de Coesão, FSE, FEADER e FEAMP), através dos quais Portugal vai dispor de 26 mil milhões de euros até 2020.
Foram já recebidos, até 2015, a maioria dos pré-financiamentos, nomeadamente 1,5% e 1% do Fundo sem Reserva, previstos, respetivamente, para 2014 e 2015

8 – Neste enquadramento, a CGE 2015 indica, que incluem-se, ainda, no quadro de fluxos financeiros, apresentando impacto financeiro limitado, as transferências financeiras decorrentes da participação de Portugal nos programas e ações existentes no quadro de diversas políticas europeias, habitualmente denominados PAIC – Programas de Ação e Iniciativa Comunitária, associados a áreas de investigação e desenvolvimento, ambiente, energia, formação profissional, educação e outras de menor expressão.

9 – De acordo com a CGE 2015 os fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia apresentaram, em 2015, um resultado líquido de cerca de 624 milhões de euros, o que corresponde a um decréscimo de 79,7% em relação a 2014. (Ver supra Quadro 74 – Transferências financeiras entre Portugal e a União Europeia)

10 – Conclui-se, pois, que os fluxos financeiros entre a União Europeia e Portugal situaram-se em 2,4 mil milhões de euros, o que correspondeu a um decréscimo de 51,6% face a 2014, em resultado sobretudo da redução das verbas transferidas do FEDER, do FEADER e do Fundo de Coesão.
Os valores relativos a 2015 traduzem uma tendência cíclica em relação aos períodos de programação anteriores, uma vez que retratam uma situação em que se sobrepõe a fase final de execução do período 2007-2013 com o arranque do período 2014-2020.

11 – Neste contexto, importa referir que após o significativo aumento das transferências da UE para Portugal em 2012 e 2013, em 2015 registou-se uma diminuição para níveis comparáveis com os registados em 2001.

12 - No que concerne às transferências de Portugal para a UE, verificou-se uma variação negativa de 4% face a 2014. Apesar de a contribuição financeira de Portugal aumentar, de acordo com os orçamentos europeus retificativos aprovados, verificou-se um menor impacto dos ajustamentos automáticos resultantes da revisão das bases estatísticas de cálculo dos recursos próprios RNB e IVA. (Ver supra «Quadro 74 – Transferências Financeiras entre a União Europeia e Portugal».)

C – Recomendações do Tribunal de Contas

Fluxos financeiros com a União Europeia

1 – De acordo com o enunciado no Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado 2015, o mesmo, deve apreciar os fluxos financeiros com a UE, bem como o grau de observância dos compromissos com ela assumidos[3].

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

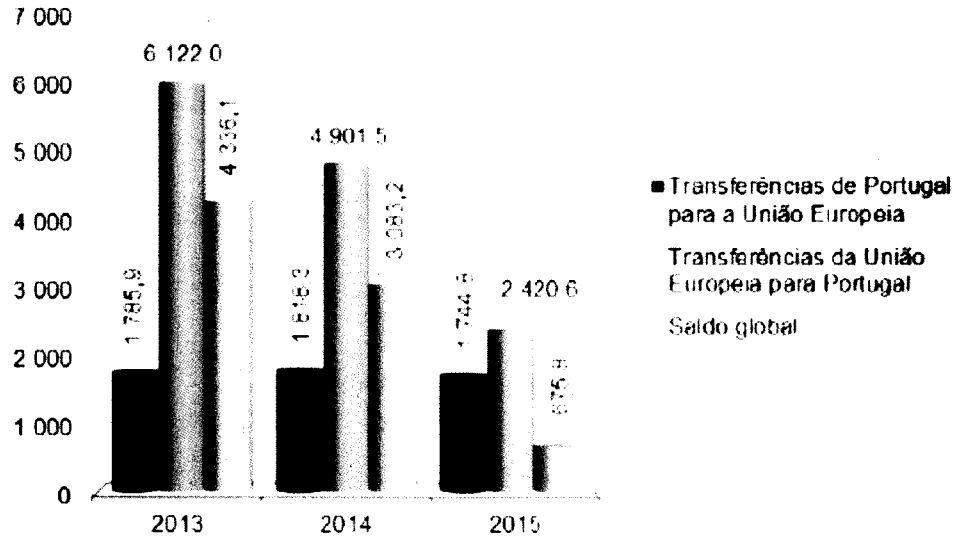
3 – SALDO GLOBAL

De acordo com o Parecer do Tribunal de Contas, neste domínio, o saldo global não é totalmente coincidente com o que consta da CGE/2015 (Quadro 74 supra)

[3] Por força do disposto na alínea i) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (Lei de organização e processo do Tribunal de Contas).

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

(em milhões de euros)



Fonte: DGTC.

4– O Tribunal de Contas refere, pois, que ao analisar a evolução do "Saldo global" face ao ano anterior, observa-se a sua redução em € 2.407,4 M (-78,1%) devido, sobretudo, ao comportamento dos fluxos financeiros provenientes da UE (€ - 2.480.9 M; - 50,6%).

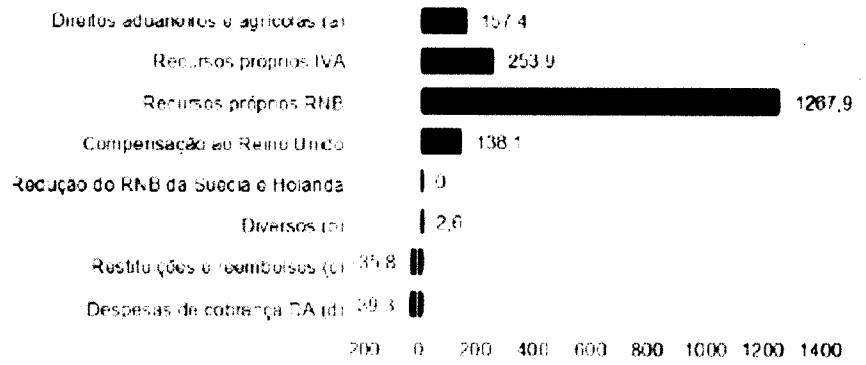
FLUXOS FINANCEIROS PARA A UNIÃO EUROPEIA

5 - O Parecer do Tribunal de Contas refere, neste ponto, que os valores constantes da CGE relativos aos fluxos financeiros para a UE (Quadro 74) foram objeto de verificação pelos serviços do Tribunal junto da Direção-Geral do Orçamento não havendo inconsistências a assinalar.

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

Gráfico 10 – Transferências para a União Europeia em 2015

(em milhões de euros)



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

(b) Inclui outros encargos e juros

(c) Correções de anos anteriores

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

Fonte: DGO e dados apurados em auditoria.

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

7 – O parecer do Tribunal de Contas refere, neste contexto, que no decurso da auditoria realizada destaca-se o seguinte:

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

-Foram pagos € 2,6 M de juros, relativos a processos de forma geral muito antigos, acarretando encargos acrescidos para o Estado por não terem sido pagos nos prazos comunicados pela Comissão, verificando-se, numa situação, que o valor destes juros

representou cerca de 11 vezes a dívida inicial, tendo também sido pago após a data fixada, situação suscetível de gerar igualmente novos encargos com juros".

8 - O parecer do Tribunal de Contas refere, concluindo, que sobre esta matéria o Gabinete do Ministro das Finanças informou que já foram tomadas medidas pelo Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais "*por forma a estabelecer um mais célere e eficiente circuito de autorização, garantindo desta forma a disponibilização em tempo útil dos recursos próprios tradicionais à CE*".

FLUXOS FINANCEIROS DA UNIÃO EUROPEIA PARA PORTUGAL

1 - Quanto ao reflexo das transferências da União Europeia na CGE 2015, o Parecer do Tribunal de Contas refere, neste ponto, que os elementos constantes da CGE respeitantes aos fluxos financeiros provenientes da UE foram confrontados com a informação recolhida junto das Autoridades de Certificação/Entidades Pagadoras dos fundos europeus[4] e com os elementos de suporte da DGO e do IGCP[5].
Foi também considerada a informação obtida junto de beneficiários diretos de apoios no âmbito de Programas de Ação de Iniciativa Comunitária[6].

2 – O parecer do Tribunal de Contas menciona, ainda, que quanto aos valores indicados no Quadro 74 da CGE (ver supra), verificou-se que as diferenças ocorreram nos itens "PAIC[7]" e "Diversos", (como se evidencia no quadro seguinte). Referindo, também, que não foi autonomizado o montante relativo ao Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAC), tendo sido incorretamente incluído no item "FSE", conforme reconhecido pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, e também referido pela DGO, em sede de contraditório.

[4] Agência para o Desenvolvimento e Coesão para o FEDER, FSE e Fundo de Coesão e o IFAP para o FEAGA, FEADER e FEP/FEAMP.
[5] Entidade que assume a gestão da tesouraria do Estado e onde residem as contas bancárias relativas aos organismos públicos e dos fundos comunitários, que têm como titulares a Comissão Europeia, as Autoridades de Certificação/Pagamento dos fundos estruturais.
[6] Neste âmbito foi recolhida informação junto de um conjunto representativo de entidades beneficiárias, tendo-se apurado transferências no valor total de € 105,1 M.
[7] Programas de Ação e Iniciativa Comunitária.

Quadro 56 – Transferências da União Europeia – Divergências apuradas

(em milhões de euros)

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

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

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

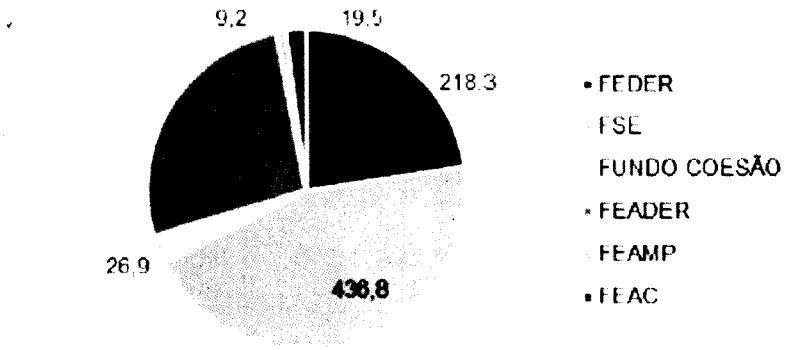
FLUXOS RELATIVOS AO PERÍODO DE PROGRAMAÇÃO 2014-2020

4 - Em 2015 ocorreram transferências da UE destinadas ao Portugal 2020 no valor de € 948,4 M e de € 19,5 M para o FEAC[8].

[8] FEAC - Fundo Europeu de Apoio a Carenciados.

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

(em milhões de euros)



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão e IFAP.

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

6 – O parecer do Tribunal de Contas refere ainda, neste contexto, que para o período de programação do Portugal 2020 está prevista a execução de despesa comunitária no valor total de € 25.792,8 M.

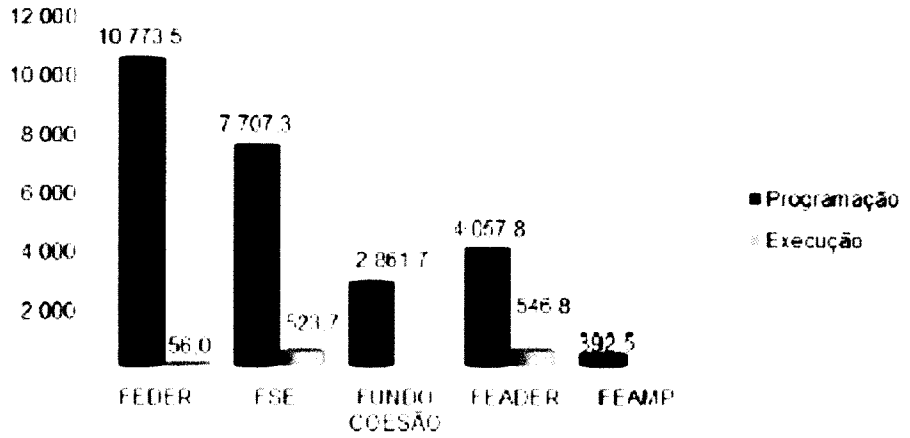
Muito embora o início da execução financeira estivesse previsto para 2014, apenas o FEADER registou execução nesse ano. Segundo apurado, em 2015 teve, por sua vez, início a execução financeira do FSE e FEDER[9], não tendo ainda sido registada qualquer execução financeira no âmbito do Fundo de Coesão[10] e do FEAMP.

[9] PO Competitividade e Internacionalização, PO Inclusão Social e Emprego, PO Capital Humano e PO Regionais dos Açores e da Madeira

[10] Embora já se tenham registado operações aprovadas.

Gráfico 12 – Execução financeira acumulada do Portugal 2020

(em milhões de euros)



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

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

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

8 – O parecer do tribunal de Contas refere, também, que a Agência para o Desenvolvimento e a Coesão, enquanto entidade de coordenação técnica geral do Portugal 2020, em sede de contraditório, veio alegar valores de execução diferentes dos apresentados pelo IFAP para os PDR 2020, enquanto autoridade de certificação e organismo pagador do FEADER (em € 149 M)4, traduzindo necessidade de maior articulação de forma a garantir a interoperabilidade que assegure a coerência e fiabilidade desta informação

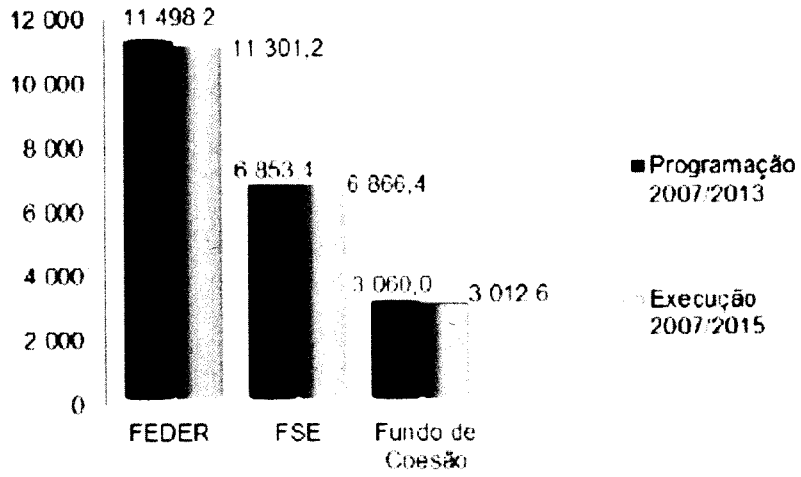
Fluxos relativos ao Período de Programação 2007-2013 - Execução do QREN

1 - Neste âmbito, o parecer do Tribunal de Contas refere que as transferências oriundas da UE no ano de 2015 totalizaram € 561,4 M, o que representa apenas 2,6%

no total da programação comunitária para o QREN, refletindo o facto de se tratar do último ano de execução.

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

(em milhões de euros)



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão

2 – O parecer do Tribunal de Contas menciona, ainda, que a despesa pública acumulada validada no âmbito do QREN ascendeu a € 25.820,9M. Deste valor € 21.180,2M respeitam a financiamento comunitário, representando taxas de execução[11] de praticamente 100% para a despesa pública e de 98,9% para a despesa comunitária.

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

4 – O parecer do Tribunal de Contas refere, neste ponto, que os dados obtidos sobre o QREN, a 31/12/2015, não correspondem ainda à informação final de encerramento dos PO uma vez que a Autoridade de Certificação não apresentou os respetivos

[11] Taxa de execução = despesa validada/despesa programada.

pedidos de saldo final, o que ocorrerá até 31/03/2017, nos termos acordados com a CE.

Execução dos Programas Operacionais financiados pelo FEADER e FEP

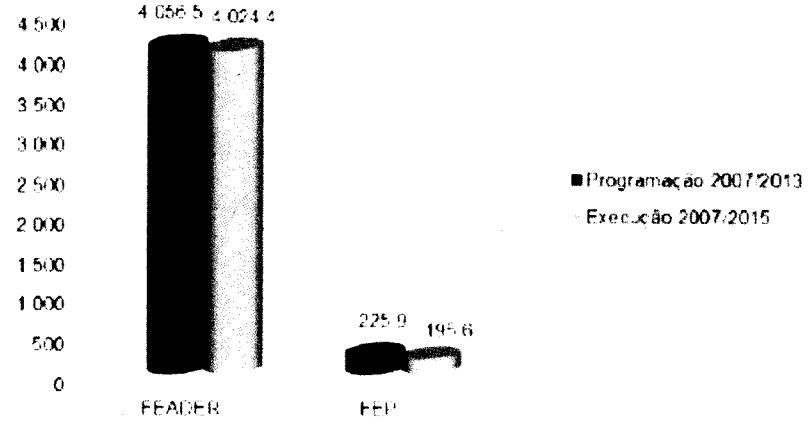
1 - No âmbito do FEADER, o parecer do Tribunal de Contas, refere que foram rececionados em 2015 € 30,8 M, dos quais € 23,3 M destinados ao PRODERAM e € 7,5 M ao PRORURAL.

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

O PROMAR registou uma taxa de execução mais baixa, de 86,6%[12], mas a respetiva conclusão foi prorrogada até 31/03/2017.

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

(em milhões de euros)



Fonte: IFAP

Outros fluxos

[12] Face à dotação corrigida de € 225,9 M, após as sucessivas anulações no valor global de € 20,6 M com referência a 2012, 2013 e 2014.

1 – O parecer do Tribunal de Contas observa, neste ponto, que os fluxos financeiros oriundos da UE, no âmbito do FEAGA, ascenderam, em 2015, a € 671,8 M, dos quais € 669,0 M para os mercados agrícolas, € 2,4 M para a gestão centralizada das medidas veterinárias e € 0,4 M para a gestão centralizada das pescas.
A execução financeira do ano evidenciou pagamentos no montante de € 625,8 M, tendo ocorrido, porém, no mesmo período, devoluções no valor de € 79,6 M

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

Fluxos financeiros com a União Europeia

Recomendações do Tribunal de Contas

«Em 2015, registaram-se transferências de € 2.420,6 M da UE para Portugal e de € 1.744,8 M de Portugal para a UE.
O saldo dos fluxos financeiros entre Portugal e a UE (€ 675,8 M) registou uma redução face a 2014 no montante de € 2.407,4 M, devido, no essencial, ao decréscimo dos fluxos financeiros provenientes da UE em € 2.480,9M (-50,6%)
Apesar da boa prática registada quanto à decisão de se pagar condicionalmente os montantes solicitados pela Comissão, continuaram a verificar-se atrasos nos pagamentos, o que faz onerar o Estado Português em encargos acrescidos.
Recomendação 33 – PCGE/2015
Os recursos próprios devem ser pagos tempestivamente de modo a evitar onerar o Estado com juros.

A CGE 2015 continua a não evidenciar todos os fundos recebidos da UE devido à ausência de comunicação à DGO de valores recebidos diretamente da Comissão Europeia por parte de um número significativo de beneficiários públicos (cfr. 5.3.1).
Assim, reitera-se a recomendação formulada em anos anteriores:
Recomendação 34 – PCGE/2015

Deve ser adequadamente promovido e assegurado o dever de informação sobre os recursos recebidos diretamente da União Europeia pelas diversas entidades sujeitas à disciplina orçamental.

Verificam-se também divergências entre os valores constantes do quadro 74 da CGE e os valores reportados pelo IGCP e pela Agência Nacional para a Gestão do Programa ERASMUS+ Educação e Formação, denotando necessidade de maior articulação entre a DGO, o IGCP e as entidades de intermediação dos fundos europeus (cfr. 5.3.1). Assim, recomenda-se:

Recomendação 35 – PCGE/2015

A DGO deve melhorar a articulação com as entidades intervenientes na receção dos fundos europeus, por forma a evidenciar esses fluxos com rigor na CGE.

A CGE de 2015 inclui informação detalhada por fundos europeus no mapa 22 – "Desenvolvimento das despesas dos serviços integrados", no mapa 31 "Discriminação das receitas e despesas dos Serviços e Fundos Autónomos", nos mapas 53 a 62 respeitantes aos "Projetos" e no mapa "Elementos informativos sobre os programas orçamentais", mas apenas este último mapa, apesar de não dispor de informação agregada, permite a comparação com os dados apurados sobre a execução dos fundos europeus. Recomenda-se assim:

Recomendação 36 – PCGE/2015

A CGE deve conter informação agregada sobre a execução dos programas orçamentais por fundo europeu.

A análise comparativa dos dados da execução orçamental dos fundos europeus na CGE com a reportada pelas Autoridades de Certificação evidencia diferenças significativas.

De acordo com o modelo preconizado pela DGO, estas divergências podem resultar de pagamentos sem cofinanciamento público nacional e, consequentemente, sem expressão orçamental, ou podem advir da sua incorreta classificação pelos serviços que movimentam este tipo de fundos, sendo necessário para o correto apuramento desta situação a existência de informação detalhada sobre as operações extraorçamentais no domínio dos fundos da UE. Recomenda-se, por isso:

Recomendação 37 – PCGE/2015

Na CGE, no domínio dos fundos europeus, deve existir informação detalhada sobre as operações extraorçamentais das entidades da administração central sujeitas à disciplina orçamental.

As fontes de financiamento comunitárias definidas para 2015 comprometem o correto registo das operações relacionadas com o novo período de programação e com os anteriores. Assim, recomenda-se:

Recomendação 38 – PCGE/2015

A revisão das fontes de financiamento relativas aos fundos europeus, bem como a emissão de orientações para a sua correta utilização».

Por último, o parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2015, conclui referindo que:
No final do segundo ano do período de programação 2014-2020 (Portugal 2020), os FEEI com despesa validada, no montante global de € 1.126,5 M, refletem uma taxa de execução acumulada muito baixa (4,4%), embora o FEADER e o FSE apresentem níveis de execução superiores (13,5 e 6,8%, respetivamente).
Relativamente à execução dos programas operacionais do período de programação 2007-2013, a taxa de execução acumulada do QREN foi de 98,9%.
Nos programas dedicados ao desenvolvimento rural registavam-se igualmente taxas próximas dos 100% - PRODER, 99,6%; PRORURAL, 97,2%; PRODERAM, 94,9% e PRRN, 101,1%.
O PROMAR registou uma taxa de execução mais baixa (86,6%), mas a respetiva execução foi prolongada até 31 de março de 2017.

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O ano de 2015 foi um ano de transição entre programas da União Europeia. Por um lado, o QREN que corria de 2007 a 2013 tinha como data final de execução o ano de 2015. Por outro lado, começaram a ter mais expressão os financiamentos no quadro do programa Portugal 2020. Esta circunstância ditou a redução das transferências da UE em 2015.

No entanto, tal como evidenciou o Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2015, é notório que houve um grande empenho por parte do Governo anterior para assegurar que os fundos relativos ao QREN fossem inteiramente utilizados, evitando assim desperdícios e até penalizações. Neste contexto é importante referir que as taxas de execução do QREN foram de praticamente 100% para a despesa pública e de 98,9% para a despesa comunitária. A taxa de execução para os programas financiados pelo FEADER e FEP foi superior a 90% para a quase totalidade dos programas com a exceção do PROMAR, o que se justifica pelo facto de a data de execução final ser o primeiro trimestre de 2016.

No que diz respeito ao programa Portugal 2020, em 2015, para além da execução de uma parte dos fundos, é importante também referir que o Governo concluiu as negociações do PT 2020 e desenvolveu ainda uma série de mecanismos para facilitar a implementação do Programa entre os quais se destacam: Balcão Único; Adaptação do Sistema informático; Criação de apenas quatro regulamentos para todos os fundos (substituindo quase uma centena da anterior programação); adaptação a uma maior exigência por parte da Comissão Europeu em várias áreas tais como o mapeamento de infraestruturas e auditoria energética.

PARTE IV – CONCLUSÕES

Face aos considerandos expostos, a Comissão de Assuntos Europeus entende que o presente parecer deve ser remetido à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, para os efeitos legais e regimentais aplicáveis.

Palácio de S. Bento, 24 de janeiro de 2017

A Deputada Autora do Parecer **A Presidente da Comissão**

(Inês Domingos) **(Regina Bastos)**