

RELATÓRIO ESPECIAL Nº 16/98

sobre a execução das dotações das acções estruturais do período de programação 1994-1999,
acompanhado das respostas da Comissão

(Apresentado nos termos do nº 4, segundo parágrafo, do artigo 188º C do Tratado CE)

(98/C 347/02)

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>	<i>Página</i>
1. Introdução	1.1	49
2. Resumo das principais observações	2.1 — 2.9	49
3. Programação financeira e execução orçamental das acções estruturais	3.1 — 3.12	50
4. Informações disponíveis sobre a execução das acções estruturais	4.1 — 4.7	51
5. Processos orçamentais das acções estruturais	5.1 — 5.9	52
6. Atrasos na utilização das dotações comunitárias a nível de determinadas formas de intervenção individuais	6.1 — 6.53	54
Observações gerais	6.1 — 6.13	54
Programação	6.14 — 6.22	56
Circuitos financeiros	6.23 — 6.33	57
Mobilização de recursos	6.34 — 6.44	58
Aplicação	6.45 — 6.53	60
7. Conclusão	7.1 — 7.8	61
QUADROS		63
Respostas da Comissão		83

1. INTRODUÇÃO

1.1. O presente relatório trata da execução das dotações comunitárias das acções estruturais para o período de programação 1994-1999 durante os exercícios orçamentais de 1994 a 1997. Examina, em particular, a taxa de utilização das dotações relativamente ao montante global destinado às acções e Fundos estruturais para o período 1994-1999, na sequência da decisão do Conselho Europeu de Edimburgo, de 11 e 12 de Dezembro de 1992, e das disposições do acto de adesão dos três novos Estados-Membros. São aqui analisados os efeitos da execução destas dotações sobre o financiamento futuro no quadro das perspectivas financeiras. As causas da subutilização das dotações e dos atrasos verificados na utilização dos fundos foram analisadas através de questionários enviados aos Estados-Membros e de visitas *in loco*.

2. RESUMO DAS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES

2.1. Globalmente, a execução do programa das acções estruturais até 31 de Dezembro de 1997 atingiu um nível próximo das previsões iniciais, apesar dos atrasos verificados no início do período. Contudo, constatam-se diferenças significativas de execução por domínio e por Estado-Membro (ver pontos 3.1-3.4).

2.2. Em 1994 e 1995, registou-se uma subutilização das dotações de autorização e de pagamento. Em contrapartida, em 1996 e 1997, a taxa de execução das dotações para as principais rubricas, nomeadamente, do FEDER, do FSE e do Fundo de Coesão, atingiu um nível próximo dos 100 %, tendo, no entanto, sido fraco no que se refere às iniciativas comunitárias (IC). Em 1997, a Comissão não conseguiu satisfazer pedidos de pagamento na ordem dos 1 500 milhões de ecus (ver pontos 3.5-3.7) por falta de dotações de pagamento.

2.3. Para colmatar os atrasos de execução de dotações de autorização dos Fundos estruturais (FE), será preciso prever, no orçamento de 1999, uma verba suplementar de 3 171 milhões de ecus relativamente às dotações inicialmente previstas nas perspectivas financeiras, ou seja, cerca de 2 % do total das dotações dos FE. A subexecução das dotações de pagamento verificada no início do período obrigou à inscrição desnecessária de recursos próprios. Esta situação está na origem de parte dos excedentes dos exercícios precedentes (ver pontos 3.8-3.10).

2.4. Os objectivos de despesas estruturais fixados nas perspectivas financeiras traduzem-se no orçamento comunitário em termos de autorizações anuais. Uma das

principais preocupações da Comissão consiste em atingir anualmente os níveis de autorização previstos. As técnicas utilizadas para tentar atingir este objectivo exigem um grande esforço da Comissão e dos Estados-Membros, nomeadamente no que se refere à modificação dos planos financeiros. A finalidade desses planos, bem como das alterações neles introduzidas, é que eles sirvam de base para a concessão das autorizações necessárias (ver pontos 3.11-3.12).

2.5. A falta de informações actualizadas e fiáveis, quer materiais, quer financeiras, sobre a execução das acções estruturais a todos os níveis de gestão (comunitário, nacional e regional) dificulta o seu acompanhamento. O estado de adiamento real das acções só é conhecido tardiamente. Algumas práticas orçamentais e contabilísticas, assim como um sistema de indexação complexo e mal gerido, dificultam ainda mais um conhecimento exacto da situação. As várias tentativas efectuadas no sentido de criar bases de dados comuns falharam. Deste modo, os dados que a Comissão apresenta na sua conta de gestão e no seu balanço financeiro como compromissos extrapatrimoniais não são completos (ver pontos 4.1-4.21).

2.6. A subexecução de certas rubricas das acções estruturais e a falta de atribuição de dotações noutras, bem como a dimensão das transferências de dotações no interior destas rubricas orçamentais, revelam a ausência de uma programação de despesas fiável e falhas nos procedimentos de previsão orçamental (ver pontos 5.1-5.10).

2.7. A fraca taxa de utilização das dotações no início do período era previsível, atendendo aos atrasos verificados na adopção do quadro regulamentar, dos QCA e dos DOCUP, nas formas de intervenção, bem como nos prazos de execução das acções (ver pontos 6.4-6.7).

2.8. A análise das formas de intervenção que apresentaram a utilização de dotações mais baixa demonstraram que os atrasos de execução estão relacionados, entre outros, com um ou mais dos factos ou situações seguintes:

- diferenças dos procedimentos orçamentais e de execução financeira comunitários e nacionais (ver pontos 6.8, 6.10),
- elementos fundamentais de elegibilidade, tais como o conceito de compromisso jurídico e financeiro, cuja aplicação dá lugar a incertezas (ver ponto 6.9),
- dificuldades de aplicação da abordagem integrada (ver pontos 6.11, 6.12, 6.15, 6.16, 6.19, 6.20),

- lacunas do seguimento financeiro e físico, bem como disfuncionamentos dos comités de seguimento (ver pontos 6.13, 6.29),
- lacunas na coordenação (ver pontos 6.17, 6.18),
- sobreposição dos períodos de programação (ver ponto 6.21),
- prazos para a apresentação e a tramitação dos pedidos de pagamento (ver pontos 6.32, 6.33),
- optimismo dos planos de financiamento, fracas apreciações *ex ante* das acções, nomeadamente no que respeita aos investimentos privados, e morosidade dos procedimentos administrativos (ver pontos 6.34-6.39, 6.42, 6.50-6.52),
- variações das taxas de câmbio (ver pontos 6.34-6.44),
- desconhecimento das regras de elegibilidade por parte de determinados beneficiários (ver ponto 6.45),
- circunstâncias excepcionais (ver pontos 6.46, 6.53).

2.9. Tendo em conta os meios limitados de que a Comissão dispõe em relação ao número de programas, o Tribunal constata que a mesma desenvolveu um esforço importante em matéria de programação, gestão e avaliação. Seria conveniente que a Comissão, com base numa simplificação dos critérios de elegibilidade e uma repartição clara das responsabilidades no âmbito da parceria, desse primazia à aplicação de uma verdadeira gestão por objectivo e por programa — conceito de base da reforma — a todos os níveis (programação, avaliação, organização, acompanhamento, controlo). A nível dos Estados-Membros, cabe salientar também os esforços de muitos gestores. No entanto, os sistemas nacionais devem ser reforçados, nos níveis referidos. O funcionamento de determinados comités de seguimento deve igualmente ser melhorado.

3. PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS ACÇÕES ESTRUTURAIS

3.1. Em 1992, o Conselho atribuiu um montante de 141 471 milhões de ecus às dotações de autorização dos Fundos estruturais para o período 1994-1999, ao qual foi acrescido um montante de 4 747 milhões de ecus, em 1995, para os três novos Estados-Membros, tendo sido igualmente planeada a repartição anual destes montantes (ver *quadro 1*). O processo complexo de afectação destes recursos por objectivo e Estado-Membro nem sempre foi baseado em critérios objectivos, sobretudo no que res-

peita às iniciativas comunitárias — relativamente às quais o processo foi longo ⁽¹⁾.

3.2. De um total de 137 634,5 milhões de ecus a preços correntes, previstos a título dos QCA dos doze antigos Estados-Membros para o período 1994-1999, foram autorizados entre 1994 e 1997, 83 488,2 milhões de ecus, ou seja, 60,7 %. Relativamente às previsões para os quatro primeiros anos (85 411,4 milhões de ecus), o índice de autorização ascende a 97,7 %. O montante dos pagamentos efectuados é de 61 995,3 milhões de ecus, ou seja, 72,6 % do montante das dotações de autorização previstas (ver *quadro 2*), o que pode ser considerado razoável, se tivermos em conta as dificuldades registadas na fase de arranque do processo e o escalonamento previsto dos pagamentos. Com efeito, é normalmente concedido um período suplementar de dois anos para efectuar os pagamentos aos beneficiários, devendo os relatórios finais de execução ser apresentados num prazo de seis meses a contar do final desse período.

3.3. Foi autorizado um montante de 2 285,9 milhões de ecus a título dos QCA dos três novos Estados-Membros para o período 1995-1999, o qual corresponde a 89,8 % dos montantes previstos para os três primeiros anos deste período. Os pagamentos elevaram-se a 1 636 milhões de ecus, ou seja, 64,3 % das autorizações previstas (ver *quadro 3*). Estes baixos índices têm sua explicação no facto de os Estados-Membros em questão terem sido obrigados a estabelecer os procedimentos para efectuar a gestão dos FE.

3.4. O estado de adiantamento da programação relativamente às previsões iniciais apresenta diferenças entre os Estados-Membros. O índice de autorização varia entre 112,6 % e 71,2 %. Relativamente aos pagamentos, os índices variam entre 90,7 % e 47,4 %. No que se refere aos objectivos, o objectivo nº 1 (O1) apresenta o melhor nível de execução (101,3 % em dotações de autorização) enquanto que os objectivos nº 5a (parte relativa à pesca) (75,4 %) e nº 5b (75,2 %) apresentam um índice mais fraco.

3.5. De um montante de 14 471,1 milhões de ecus programado a título das IC para o período 1994-1999 e de 9 078,6 milhões de ecus para os quatro primeiros anos, o montante das dotações de autorização atingiu 7 661,5 milhões de ecus, ou seja, 84,4 % do total previsto para aquele período, e o dos pagamentos 4 165,3 milhões de ecus, ou seja, 45,9 % (ver *quadro 4*). Os atrasos verificados na adopção das linhas directrizes e as dificuldades surgidas na elaboração e adopção dos numerosos programas em questão estão na origem das fracas taxas de utilização constatadas sobretudo no início do período. O Tribunal já tinha chamado a atenção para as

⁽¹⁾ Os dados correspondentes constam de um conjunto de anexos ao presente relatório, que poderão ser solicitados ao Tribunal de Contas Europeu (ver *quadro 10*).

deficiências de gestão destas IC nos seus anteriores relatórios anuais ⁽²⁾.

3.6. As taxas de execução das dotações de autorização variaram entre 91,1 %, em 1994, e 98,4 %, em 1996. No que se refere às dotações de pagamento, as taxas de execução passaram de 72,5 %, em 1994, e 80,3 %, em 1995, para 98,6 %, em 1997. O fraco nível de utilização das dotações de pagamento registado em 1994 e 1995 levou a que um volume importante dessas dotações fosse anulado (5 330 milhões de ecus em 1994 e 4 425 milhões de ecus em 1995) (ver *quadro 5*). Em contrapartida, em 1997, a insuficiência das dotações em determinadas rubricas, nomeadamente do FSE e do FEDER, não permitiu efectuar pagamentos num montante de cerca de 1 500 milhões de ecus.

3.7. O quadro 5 revela as diferenças que se manifestam na execução das várias acções estruturais. Por exemplo, o FEDER e o Fundo de Coesão apresentam sempre uma taxa de utilização de dotações de pagamento próximo dos 100 %, enquanto que as IC apresentam resultados medíocres, nomeadamente em 1994 e 1997 (12,9 % e 61,4 %, respectivamente). No que se refere às dotações de pagamento do Fundo de Coesão, a taxa de utilização atingiu um nível de 52,5 % em 1994 e de quase 100 em 1995, 1996 e 1997. O FEDER e o FSE utilizaram a quase totalidade das suas dotações em 1996 e 1997, enquanto que em 1994 e 1995, tinham estado, juntamente com as IC, na origem da maioria das anulações das dotações.

3.8. As perspectivas financeiras foram ajustadas às condições de execução das acções estruturais. Por não se ter tomado em consideração as eventuais subexecuções em 1998, essas adaptações levaram a que dotações para pagamentos num montante de cerca de 3 171 e 118 milhões de ecus, no âmbito dos FE e do Fundo de Coesão, respectivamente, transitassem para o exercício orçamental de 1999. Relativamente às dotações para pagamentos, os efeitos globais são da ordem dos 1 405 milhões de ecus para o exercício de 1999 (ver *quadro 6 e 7*). Tendo em conta os limites máximos fixados no âmbito do sistema de recursos próprios e do acordo interinstitucional sobre a disciplina orçamental, as dotações que se afigurem necessárias poderão ser inscritas no orçamento de 1999.

3.9. No que se refere à totalidade dos objectivos dos FE, os pagamentos representam 74,2 % das autorizações, enquanto que, no caso das IC, representam apenas 54,4 % das mesmas. Esta proporção não é igual em todos os Estados-Membros, variando entre 88,4 %, na Irlanda, e 57,4 %, na Itália, no que diz respeito à totalidade dos FE ⁽¹⁾.

3.10. Uma análise comparativa entre a execução orçamental e as previsões anuais revela que, em 1994, alguns países e objectivos não beneficiaram de autorizações e de

pagamentos pelo facto de não ter sido ainda adoptada qualquer intervenção. Esta situação verificou-se com o objectivo nº 2 (O2) em Espanha, único país que não tinha escolhido a fórmula dos DOCUP, e com o objectivo nº 5b (O5b) na Bélgica. Os atrasos verificados a nível dos pagamentos no início do período puderam ser recuperados em 1996 e 1997. Deste modo, o montante dos pagamentos acumulados em relação às previsões passou de 51,7 %, em 1994, para 77 %, em 1997, relativamente ao O1, de 44,7 % para 65,6 %, relativamente ao O2, e de 34,5 % para 55 %, relativamente ao O5b. Na Itália, e relativamente ao O1, essa percentagem aumentou de 18,6 % para 55,5 % ⁽¹⁾.

3.11. Para a globalidade das intervenções no âmbito do O2 para o período 1994-1996, a programação inicial foi objecto de um reescalonamento dos planos financeiros, o que levou a que tais planos fossem concentrados no último ano (ver *quadro 8*) e a que montantes substanciais dos Fundos estruturais transitassem para o período 1997-1999 ⁽¹⁾.

3.12. As normas comunitárias de gestão financeira não foram concebidas para estabelecer uma ligação precisa e directa entre, por um lado, as autorizações e os pagamentos e, por outro, o adiamento das intervenções, tando a nível dos gestores, dos beneficiários finais ou dos beneficiários últimos ⁽³⁾. Por um lado, quando as subvenções comunitárias não excedem 40 milhões de ecus, a concessão de autorizações para todo o período pode ocorrer simultaneamente com a adopção da decisão. Por outro lado, a relação cronológica entre as despesas efectuadas e o pagamento das dotações comunitárias é cada vez menor. O reescalonamento dos planos financeiros permite que novos pagamentos sejam efectuados independentemente do fraco nível de adiamento das intervenções. Para determinadas intervenções, as autorizações, e até mesmo os pagamentos, podem ser temporariamente superiores às previsões, uma vez que os respectivos ajustamentos só são efectuados na primeira operação financeira realizada após uma modificação. Finalmente, os atrasos excessivos na transmissão das informações financeiras retiram-lhes pertinência quanto à situação real das intervenções. Em Dezembro de 1997, ainda não era possível dispor de qualquer informação precisa relativamente aos pagamentos efectuados aos beneficiários finais a nível nacional, regional e local, devido às deficiências e atrasos dos sistemas de acompanhamento das informações.

4. INFORMAÇÕES DISPONÍVEIS SOBRE A EXECUÇÃO DAS ACÇÕES ESTRUTURAIIS

4.1. A análise das acções estruturais é dificultada por lacunas de actualização e fiabilidade das informações

⁽²⁾ Ver relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1995 — PME, Leader e Adapt; relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1994 — Interreg.

⁽³⁾ Trata-se, por exemplo, de donos da obra das acções referentes a beneficiários finais ou de empresas beneficiárias de regimes de ajuda.

necessárias para o efeito. Essas lacunas em diferentes níveis (comunitário, nacional, regional) afectam sobretudo o acompanhamento da programação e o conhecimento do estado de execução das intervenções no terreno. Faz falta uma panorâmica sobre a situação da programação das acções estruturais referente a um dado período.

4.2. Em 1996, a pedido do Tribunal ⁽⁴⁾, a Comissão começou a apresentar na sua conta de gestão e no seu balanço financeiro informações referentes a obrigações plurianuais relacionadas com as acções estruturais enquanto compromissos extrapatrimoniais. Os dados apresentados para o exercício de 1997 continuam a revelar-se incompletos ⁽⁵⁾. Com efeito, os serviços da Comissão elaboram um quadro onde são apresentados os compromissos extrapatrimoniais com base na dotação dos FE prevista nas perspectivas financeiras, aos quais deduzem os montantes das autorizações acumuladas. Tal procedimento não permite distinguir os montantes correspondentes a obrigações jurídicas existentes na sequência das decisões já adoptadas, dos montantes por atribuir. Em 1998, foram apresentadas pela primeira vez informações relativas ao Fundo de Coesão.

4.3. No que se refere às autorizações por fracções anuais, as práticas da Comissão diferem em função dos serviços em questão. Essas práticas consistem, nomeadamente, na ausência de ajustamentos das autorizações após as operações de reprogramação e na imputação de pagamentos às autorizações mais antigas ⁽⁶⁾. Estas práticas dificultam o acompanhamento, gerando uma situação em que as intervenções são fragmentadas artificialmente em anualidades, para logo de seguida essa referência temporal ser ignorada no tocante à sua execução.

4.4. No seu parecer n.º 4/97 ⁽⁷⁾, o Tribunal de Contas recomendou que não se procedesse a autorizações de acções estruturais por fracções anuais, porque «constitui uma anomalia e uma omissão de facto que, para as operações plurianuais dotadas de dotações diferenciadas, são as dotações de pagamento que devem garantir a conformidade com a anualidade orçamental e a regularidade dos montantes gastos de um exercício para o outro».

⁽⁴⁾ Ver relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1994, pontos 5.7 e 5.113.

⁽⁵⁾ Ver relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1997, capítulo 8, relativo ao DAS, ponto 8.58.

⁽⁶⁾ Ver relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1996, capítulo 21, ponto 21.4 — Relatório complementar do DAS 95, volume I, pontos 3.34-3.35.

⁽⁷⁾ Parecer n.º 4/97 do Tribunal de Contas Europeu sobre a proposta de Regulamento (Euratom, CECA, CE) do Conselho que altera o Regulamento Financeiro, de 21 de Dezembro de 1977, aplicável ao Orçamento Geral das Comunidades Europeias, ponto 2.15 do anexo.

4.5. As autorizações por fracções, previstas na regulamentação dos Fundos estruturais, constituem uma excepção às disposições gerais do Regulamento Financeiro. Este tipo de autorização mantém o actual paradoxo segundo o qual o objectivo de despesas é fixado em termos de autorizações anuais do orçamento comunitário. Definidos desta forma, os objectivos passam a ser atingidos *de facto* logo no início do período, na fase de adopção dos programas, em que é definido o custo total das obrigações jurídicas contraídas pela Comunidade, custo esse que é pré-definido nas perspectivas financeiras e no regulamento-quadro. O papel dos serviços responsáveis pela gestão consiste desde logo em formalizar esta situação através da autorização orçamental, a qual consiste então num mero lançamento contabilístico. Todavia, o número de operações, a complexidade dos cálculos necessários à anualização das operações e a morosidade dos procedimentos de modificação dos planos financeiros das acções obrigam os serviços competentes da Comissão e dos Estados-Membros a consagrar uma parte considerável dos seus recursos nestes trâmites.

4.6. Estas operações são efectuadas ao longo de toda a execução dos programas, assumindo maior importância no final de cada período de programação, quando é necessário proceder ao reescalamento de grande parte dos planos de financiamento. Este fenómeno, que se verificou durante o período 1994-1996 com o objectivo n.º 2, deverá repetir-se em 1999 simplesmente para permitir a autorização da totalidade das verbas previstas.

4.7. O facto de a gestão das acções estruturais ser efectuada por diferentes serviços da Comissão dificulta o conhecimento da sua situação global. Nas bases de dados criadas dentro de cada serviço não foram previstas quaisquer ligações que permitam efectuar um controlo cruzado e uma comparação entre as várias informações. O principal objectivo dessas bases consiste no acompanhamento da execução orçamental da parte das intervenções que cada serviço está encarregado de gerir; a sua utilidade em termos de acompanhamento global é muito relativa. A base de dados ARINCO tem a vantagem de ser comum ao conjunto dos FE. Contudo, a falta de informações de base, a fraca qualidade dos dados disponíveis e a falta de actualizações regulares tornaram este instrumento inoperacional.

5. PROCESSOS ORÇAMENTAIS DAS ACÇÕES ESTRUTURAIS

5.1. Foi analisada a execução orçamental discriminada das dotações de autorização e de pagamento ⁽¹⁾. Além das transferências *stricto sensu*, foram igualmente tomados em consideração os «deslocamentos» de dotações dentro de um mesmo número orçamental. Foi criado um

número orçamental para cada uma das IC ou para cada uma das suas vertentes. No entanto, as ajudas são concedidas a título do FEDER, do FSE, do FEOGA-Orientação ou do IFOP sem que essa realidade se reflecta a nível do orçamento. Aquando da execução das rubricas do domínio das IC, as afectações de dotações são efectuadas pelo gestor orçamental responsável pela gestão de cada fundo. Os «deslocamentos» consistem em ajustamentos entre os diferentes FE no interior das IC.

5.2. A amplitude das transferências e dos «deslocamentos» de dotações, que representam montantes na ordem de vários milhares de milhões de ecus todos os anos, quer em autorizações, quer em pagamentos, e que afectam a quase totalidade dos números orçamentais, demonstra a falta de rigor das previsões orçamentais. Um número considerável de subutilizações de dotações pôde ser compensado através de sobreutilizações de dotações em outros sectores. A título de exemplo, no que se refere às dotações de pagamento do FEDER O2, podemos assinalar uma transferência negativa de 584,5 milhões de ecus em 1996 (33 %) e uma transferência positiva de 874,6 milhões de ecus em 1997 (48 %).

5.3. Várias circunstâncias estão na origem desta situação. As previsões para as dotações de autorização e de pagamento baseiam-se normalmente nos objectivos anuais fixados no âmbito das perspectivas financeiras. A repartição dessas dotações por rubrica orçamental é efectuada com base nos planos financeiros dos QCA e dos DOCUP.

5.4. As previsões de dotações de pagamento são feitas aplicando percentagens, calculadas em função da evolução teórica e histórica dos pagamentos, às dotações de autorização do ano corrente e aos montantes por liquidar.

5.5. As previsões das dotações são elaboradas pelos serviços da Comissão no início do ano do exercício precedente, sendo as inscrições iniciais de dotações no orçamento, bem como a sua repartição entre rubricas, aproximações cujo pouco realismo se conhece desde o início do processo orçamental. Até 1998, não foi elaborada qualquer carta rectificativa, nem qualquer anteprojecto de orçamento rectificativo e suplementar para ter em conta a evolução real das intervenções e das modificações contínuas dos planos financeiros. A Comissão corrige esta situação através do recurso às transferências.

5.6. Em 1994, a maioria dos programas não pôde ser aprovada durante o ano devido ao atraso na adopção pela Comissão das orientações relativas às IC. Todavia, foram feitas transferências, a partir da reserva, para os números orçamentais das IC (capítulo B0-4 0 do orçamento). Essas transferências revelaram-se inúteis, uma vez que no final do exercício de 1994 os níveis de execução

eram apenas de 12,9 % para as autorizações e de 41,2 % para os pagamentos. A necessidade de inscrever no orçamento estes montantes, quando já se previa que não iriam ser utilizados, foi justificada pela Comissão como sendo uma etapa necessária para poder transitar dotações não utilizadas para exercícios posteriores, em conformidade com o ponto 10.2 do acordo interinstitucional sobre a disciplina orçamental e a melhoria do processo orçamental.

5.7. Os planos financeiros das intervenções, anualmente estabelecidos, englobam despesas previstas para todo o período de elegibilidade das autorizações. É assim legítimo considerar que os números que figuram nesses representam previsões para as autorizações das acções. Todavia, quando são efectuadas modificações, os planos revisitos incluem despesas efectivamente incorridas a título dos anos anteriores, bem como novas previsões para os anos que ainda faltam. Os planos financeiros adquirem, assim, um carácter híbrido, não sendo constituídos nem de autorizações nem de pagamentos, mas sim de uma mescla destas duas categorias de operações. Os últimos anos do período de elegibilidade das autorizações são, deste modo, artificialmente prolongados, uma vez que comportam previsões de pagamento que podem ser efectuados num Estado-Membro durante dois anos suplementares não incluídos nos planos financeiros. Esses planos têm, deste modo, uma utilidade reduzida. No entanto, constituem um elemento-chave para a elaboração do anteprojecto de orçamento.

5.8. O método de indexação dos FE foi flexibilizado para o período 1994-1999⁽⁸⁾. Os recursos adicionais decorrentes da indexação de todos os QCA, DOCUP e IC devem ser calculados pelos serviços da Comissão, o mais tardar no início de cada ano, aplicando-se a taxa de indexação para o ano em questão às anuidades referentes ao mesmo ano e aos anos seguintes. Esses recursos podem ser utilizados para aumentar a contribuição comunitária para intervenções existentes e/ou financiar novas acções. Os comités de acompanhamento propõem este tipo de afectação, as quais são decididas pela Comissão.

5.9. Na prática, e devido aos atrasos verificados em todas as fases deste processo, não foram mobilizados os recursos provenientes das operações de indexação. Esses recursos permanecem virtuais, pendentes de uma decisão formal da Comissão, e não foram objecto de qualquer registo. Por exemplo, os recursos transitados do período

⁽⁸⁾ Regulamento (CE) n.º 402/94 da Comissão, de 23 de Fevereiro de 1994, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1866/90, que estabelece regras relativas à utilização do ecu na execução orçamental dos Fundos estruturais.

1994-1996 para o período 1997-1999 no âmbito do O2 só foram mobilizados após terem sido adoptadas decisões de concessão em 1997 e 1998. Esta situação dificulta ainda mais o conhecimento do mapa da programação.

6. ATRASOS NA UTILIZAÇÃO DAS DOTAÇÕES COMUNITÁRIAS A NÍVEL DE DETERMINADAS FORMAS DE INTERVENÇÃO INDIVIDUAIS

Observações gerais

6.1. No âmbito deste inquérito, as várias razões passíveis de estar na origem dos atrasos verificados na utilização das dotações comunitárias — a seguir classificadas em quatro categorias: programação, circuitos financeiros, mobilização dos recursos e aplicação — foram analisadas com base em documentos disponíveis, nomeadamente, relatórios de execução e de avaliação e actas dos comités de acompanhamento. Para completar estas análises recorreu-se a missões nos Estados-Membros e foi enviado um questionário a gestores seleccionados⁽⁹⁾ — o *quadro 9* apresenta um resumo das respostas recebidas. Para elaborar este questionário, foi feito um inventário das razões que estão realmente na origem das subutilizações das dotações. Sem contar com as causas do tipo estrutural, tais como o grande número de intervenções ou os atrasos na adopção das IC, foram seleccionadas cerca de 40 razões. O questionário teve como destinatários os gestores das 31 formas de intervenção co-financiadas pelo FEDER e abrangidas pelos objectivos n.ºs 1 e 6 que, em 31 de Dezembro de 1996 (a meio do período de aplicação), apresentavam as mais fracas taxas de utilização das dotações da globalidade dos FE. Cabe salientar que o questionário se dirige, portanto, a uma subpopulação particular e que as respostas não podem ser extrapoladas ao conjunto das intervenções. Embora a amostra de programas examinado desta forma não seja representativo do conjunto, os resultados do inquérito são úteis para ilustrar os problemas na utilização das dotações.

6.2. A maioria dos gestores que respondeu ao questionário apontou os atrasos na adopção dos QCA e dos DOCUP como causa principal das fracas taxas de utilização das dotações comunitárias. Os textos regulamentares relativos aos FE para o período de programação 1994-

-1999 só foram adoptados em Julho de 1993⁽¹⁰⁾, o que atrasou o arranque das intervenções logo a partir de 1 de Janeiro de 1994. Com efeito, dispunham de um prazo de apenas cinco meses para estabelecer a parceria, elaborar e apresentar à Comissão os planos relativos aos vários objectivos⁽¹¹⁾, fixar e adoptar as decisões relativas aos QCA ou, em certos casos, relativas aos DOCUP, fazer as apreciações *ex ante* apropriadas, apresentar os pedidos de contribuição e aprová-los. Além disso, os planos relativos aos O2 e O5b não podiam ser elaborados antes de se estabelecerem as listas das zonas elegíveis, procedimento que a Comissão só efectuou, respectivamente, em 20 e 26 de Janeiro de 1994⁽¹²⁾.

6.3. O regulamento de coordenação previa, salvo acordo em contrário com o Estado-Membro interessado, um prazo de três meses após a entrada em vigor do regulamento (3 de Agosto de 1993) ou o estabelecimento das listas das zonas elegíveis, para a apresentação dos respectivos planos, e um prazo de seis meses após a recepção desses planos, para a adopção pela Comissão das decisões de aprovação dos QCA. Os QCA e os DOCUP do O1 acabaram por ser adoptados no Verão de 1994, e os do O2 em Dezembro de 1994. Posteriormente, os QCA tiveram de ser aplicados através da adopção dos PO, das subvenções globais e dos projectos individuais. Este processo não pôde ser finalizado em 1994, como teria sido desejável.

6.4. Segundo o mesmo regulamento de coordenação⁽¹³⁾, a Comissão e os Estados-Membros devem tomar o cuidado de que as acções que representam pelo menos dois terços da contribuição dos Fundos para o primeiro ano do QCA sejam aprovadas pela Comissão no dois meses seguintes à adopção da decisão relativa ao QCA. Tal não se verificou, nomeadamente no que se refere ao O1 na Itália e ao O2 em Espanha.

6.5. Além disso, até 31 de Dezembro de 1997, ainda não tinham sido distribuídos montantes significativos, provenientes das verbas previstas, e respectivos resultados da indexação. No que se refere ao período 1997-1999 do O2, em relação ao qual os atrasos na adopção dos regulamentos não podem servir de justificação, muitas decisões de concessão de ajuda só foram aprovadas em 1998.

⁽⁹⁾ Foram recebidas 54 respostas ao questionário. Este número é superior às 31 intervenções seleccionadas porque, para algumas intervenções, vários parceiros responderam separadamente. A escolha do O1 deve-se à sua importância (este objectivo representa mais de dois terços da totalidade da verba dos FE) e à participação de todos os fundos. O O6 foi seleccionado devido à sua analogia com o O1. A análise do O2 foi efectuada nos processos.

⁽¹⁰⁾ Regulamentos (CE) n.º 2080/93, (CE) n.º 2081/93, (CE) n.º 2082/93, (CE) n.º 2083/93, (CE) n.º 2084/93, (CE) n.º 2085/93, de 20 de Julho de 1993 (JO L 193 de 31.7.1993).

⁽¹¹⁾ Planos de desenvolvimento regional (O1); planos de reconversão regional e social (O2); planos de desenvolvimento rural (O5b); planos a título dos objectivos n.ºs 3 e 4.

⁽¹²⁾ Decisões 94/169/CE e 94/197/CE da Comissão.

⁽¹³⁾ N.º 2 do artigo 10.º do Regulamento (CEE) n.º 4253/88.

6.6. A maioria dos gestores aponta a complexidade tanto dos procedimentos comunitários como dos procedimentos nacionais que visam garantir o respeito das normas comunitárias como outra das principais causas dos atrasos na utilização das dotações comunitárias.

6.7. A integração dos procedimentos nacionais de execução orçamental com a gestão dos fundos comunitários relacionados com a execução dos programas plurianuais podem estar na origem dos prazos suplementares. Assim, quando a gestão da despesa é independente da origem dos fundos, a lentidão dos procedimentos de execução orçamental relacionados com a existência de um co-financiamento comunitário não é considerada significativa em termos de atrasos. Em contrapartida, os gestores consideram este factor importante ou até mesmo muito importante quando se trata de efectuar novos procedimentos ou elaborar *dossiers* separados para a gestão dos fundos comunitários e dos fundos nacionais de contrapartida. Muitas vezes, a integração dos fundos comunitários nos procedimentos nacionais de execução orçamental implica procedimentos administrativos morosos que nada contribuem para uma evolução rápida e flexível das intervenções. Quando esta integração é efectuada por projecto, é necessário efectuar numerosas operações orçamentais e contabilísticas individualizadas aquando da sua execução.

6.8. As disposições de execução financeira das intervenções plurianuais dos FE baseiam-se nos procedimentos comunitários de execução orçamental das dotações diferenciadas. Coexistem dois períodos diferentes, tanto no plano comunitário como no plano nacional: um para proceder às autorizações e outro para efectuar os pagamentos. Todavia, esta noção de autorização plurianual é muitas vezes estranha aos procedimentos orçamentais praticados nos Estados-Membros pelas administrações públicas e pelas empresas.

6.9. A noção de compromisso jurídico e financeiro a nível nacional, assim como a determinação do momento em que este foi estabelecido, constituem elementos fundamentais para decidir sobre a elegibilidade das despesas⁽¹⁴⁾. Para os gestores, esta determinação constitui um grande problema, praticamente irresolúvel, e geradora de incertezas. Nalguns casos, foram introduzidos novos procedimentos com vista a obter-se datas de autorização mais fiáveis. Noutros casos, as discussões geradas dentro

dos Estados-Membros e com a Comissão tendem a prolongar-se. Esta situação origina soluções por vezes opostas que dependem mais dos gestores envolvidos do que dos procedimentos estabelecidos: uns rejeitam despesas efectuadas se tiverem a mínima dúvida quanto à sua elegibilidade e outros mantêm todas as despesas, remetendo para eventuais controlos posteriores a questão de determinar a elegibilidade ou não elegibilidade das despesas.

6.10. O início do período de elegibilidade de um programa corresponde à data a partir da qual os primeiros pagamentos podem ser efectuados. Porém, é através da fixação de uma data inicial de autorização de despesas que se poderia garantir que o co-financiamento fosse aplicado a novas acções e não a projectos em curso ou acabados. Para as autorizações, apenas foi fixada uma data final, facilitando deste modo a realização das despesas no final do período. As disposições de execução financeira deveriam aproximar-se mais dos procedimentos dos Estados-Membros e não afastar-se dos objectivos de abordagem por programas.

6.11. O co-financiamento de acções estruturais, segundo se trate de acções existentes ou de acções novas, não é neutro em termos de capacidade de absorção dos fundos comunitários. Quando os FE co-financiam acções em curso, a evolução é rápida, chegando esses FE ao ponto de reembolsar despesas já incorridas. Em contrapartida, quando os FE são utilizados no co-financiamento de novas acções, a evolução é bastante mais lenta, já que é necessário dar início a todo um conjunto de procedimentos de execução.

6.12. As dificuldades de coordenação entre um elevado número de gestores, tanto a nível comunitário como a nível nacional, provocam atrasos na execução, nomeadamente no que se refere aos programas de tipo plurifundo. A abordagem integrada, que deveria ter cada vez mais relevo no plano das ajudas estruturais, assenta no princípio segundo o qual o impacto das várias medidas será maior se forem aplicadas de forma combinada e não separadamente. Todavia, os programas plurifundos resultam frequentemente da justaposição de subprogramas monofundos geridos de forma independente uns em relação aos outros e até mesmo sujeitos a modalidades de execução diferentes em função de cada fundo. Tal situação verifica-se igualmente em relação a muitos programas do âmbito de IC, em que intervêm vários fundos com montantes muito reduzidos. Essas situações sobrecarregam os procedimentos sem real valor acrescentado. Alguns Estados-Membros já constataram as deficiências da abordagem plurifundo durante o período anterior e reduziram a apresentação deste tipo de programa.

⁽¹⁴⁾ A noção de compromisso foi novamente definida nas fichas (nº 3) de elegibilidade em Abril de 1997. As «disposições jurídicas obrigatórias» e as «autorizações dos meios financeiros necessários» foram definidas como sendo decisões tomadas pelos beneficiários finais relativamente à execução das operações elegíveis e a afectação dos respectivos fundos públicos (JO L 146 de 5.6.1997, p. 1).

6.13. Os comités de acompanhamento deveriam constituir um instrumento fundamental no âmbito da parceria para controlar a execução das acções. A necessidade de melhoria da sua eficácia foi já constatada pelo Tribunal⁽¹⁵⁾. A sua constituição tardia, o número insuficiente de reuniões, a lentidão dos procedimentos de adopção das decisões ou uma organização inadequada (pouco tempo reservado à análise da documentação ou à intervenção de um grande número de participantes) são a causa do mau funcionamento desses comités. Além disso, as decisões dos comités de acompanhamento apenas consistem, na maioria das vezes, em propostas apresentadas às autoridades nacionais e à Comissão que necessitam de uma confirmação formal, originando novamente procedimentos morosos.

Programação

6.14. Os procedimentos relativos à adopção dos documentos que fazem parte da programação são lentos, quer a nível comunitário (implicando a maioria das DG), quer a nível nacional (onde é necessário garantir uma concertação estreita entre os vários parceiros). As estruturas institucionais e administrativas dos Estados-Membros e a eficácia das parcerias são dois factores que podem influenciar os prazos.

6.15. Alguns atrasos verificados na Itália podem ter a sua explicação nas dificuldades de adaptação das estruturas de gestão nacionais e regionais à reforma dos FE, as quais estavam mais adaptadas a uma gestão por projecto do que por programa. Essas estruturas, assim como as suas competências, foram alvo de grandes alterações, que vieram dificultar a constituição de uma parceria eficaz, capaz de resolver rapidamente os problemas que se levantaram ao longo das várias fases da programação. Os procedimentos comunitários foram concebidos para gerir programas, não sendo adequados para resolver, de forma rápida, os problemas inerentes aos projectos individuais.

6.16. As deficiências de alguns programas apresentados à Comissão e os esforços que esta empreendeu para melhorar a sua qualidade originaram atrasos na sua adopção. Todavia, em muitos casos, os melhoramentos a efectuar não justificam tais atrasos, os quais se devem principalmente à dificuldade que a Comissão tem em gerir a multiplicidade das formas de intervenção propostas, coordenar os seus serviços e desenvolver uma cultura de parceria eficaz com os Estados-Membros. Nalguns casos, as modalidades de aplicação de acções individuais fossem fixadas com alguns meses ou até mesmo alguns anos de atraso, na sequência de troca de cartas e várias

discussões. Tomando o exemplo da Itália, até 31 de Dezembro de 1994, de um total previsto de 14 860 milhões de ecus apenas foram aprovadas contribuições num montante de 5 130,3 milhões de ecus e programas que tinham sido apresentados em 1994 só foram adoptados em 1997.

6.17. A verba total destinada à Andaluzia, apresentada em Abril de 1994, foi aprovada em Setembro de 1995 e a respectiva convenção foi assinada em Janeiro de 1996. Além disso, a cláusula suspensiva relativa às acções que envolvem «capital de risco» incluída na decisão só foi levantada em Novembro de 1997.

6.18. As cláusulas suspensivas poderiam, muitas vezes, ter sido evitadas ou levantadas mais cedo se houvesse uma melhor coordenação dentro da Comissão e entre esta e os Estados-Membros. Por vezes, verificam-se casos em que as cláusulas suspensivas são introduzidas por razões meramente formais, como é o caso da não indicação concreta de um regime de ajuda que já tenha sido objecto de aprovação por parte da Comissão. Alguns processos relativos a essas cláusulas ficaram pendentes durante muito tempo (por vezes, durante anos) na ausência de progressos significativos, nomeadamente no que se refere às medidas mais inovadoras. Os atrasos na sua resolução verificados, nomeadamente, em relação às intervenções do O2 para o período 1994-1996, levaram muitas vezes a que as acções em causa fossem substituídas por medidas mais tradicionais.

6.19. O estabelecimento, nos DOCUP/PO, de planos financeiros anuais irrealistas, também contribuiu para os baixos níveis de utilização das dotações. Em regra geral, esses planos foram estabelecidos em função da evolução das autorizações anuais previstas nas perspectivas financeiras, sem ter em conta a sua viabilidade no terreno. Os gestores dos programas já sabiam que era impossível cumprir a repartição anual prevista nos planos financeiros desde o momento em que estes foram definidos. As alterações introduzidas nesses planos, bem como a sua amplitude confirmam esta situação.

6.20. Por outro lado, dois aspectos de grande influência na evolução das intervenções no início do período não foram tidos em conta durante a fase de programação. Um deles é o atraso na adopção das intervenções. Apesar de a elegibilidade das despesas ter tido início em 1 de Janeiro de 1994 para os pedidos apresentados à Comissão antes do fim do mês de Abril de 1994, na maioria dos casos o processo de selecção das acções individuais só teve realmente início após os programas terem sido adoptados. As acções só arrancaram na data desejada nos casos em que

⁽¹⁵⁾ Recentemente, no relatório anual relativo ao exercício de 1996, pontos 7.15-7.19 e 7.59.

houve um financiamento prévio das intervenções. Porém, o sistema de adiantamento dos Fundos estruturais e o conceito de programa permitem, em situações normais, o financiamento prévio através dos FE.

6.21. O segundo aspecto está ligado à conclusão das intervenções dos períodos anteriores e às sobreposições nos períodos de autorização e de pagamento a nível nacional. Assim, durante os primeiros anos da nova geração, as despesas que poderiam ter sido elegíveis durante os dois períodos foram atribuídas ao período de 1989-1993, a fim de esgotar as verbas que ainda não tinham sido utilizadas. Esta situação provocou uma redução das potenciais despesas da geração de 1994-1999. Este aspecto teve uma grande incidência nos Estados-Membros e nas regiões onde se verificavam os maiores atrasos na altura da conclusão das intervenções dos períodos anteriores.

6.22. Os procedimentos de alteração dos DOCUP e das intervenções da nova geração visavam uma simplificação através de um aumento das competências dos comités de acompanhamento. Porém, na prática, o procedimento adoptado traduziu-se na adopção formal de novas decisões pela Comissão, procedimento esse que revelou ser pesado por necessitar da organização de consultas entre os vários serviços e por suscitar as mesmas complicações que se verificavam na adopção dos QCA, DOCUP e PO. Por vezes, devido aos atrasos, algumas propostas de alteração tornaram-se obsoletas antes de serem objecto de decisão.

Circuitos financeiros

6.23. A complexidade dos circuitos financeiros a todos os níveis (comunitário, nacional, bancário), os prazos necessários aos procedimentos da emissão de ordens de pagamento e o número elevado de intervenientes aumentam significativamente os prazos para a canalização dos fundos comunitários até aos beneficiários finais, para além de dificultar o acompanhamento desses fundos. O Tribunal de Contas já referiu em diversas ocasiões os problemas inerentes aos prazos e à diversidade dos circuitos financeiros ⁽¹⁶⁾.

6.24. No que se refere ao pagamento dos fundos aos beneficiários, o regulamento de coordenação prevê que estes recebam os montantes correspondentes aos adiantamentos e aos pagamentos no prazo mais curto possível, o qual, regra geral, nunca pode exceder três meses após o Estado-Membro ter recebido as dotações, desde que o pedido dos beneficiários cumpra as condições exigidas para efectuar o pagamento ⁽¹⁷⁾. Em virtude de essas

condições estarem mal definidas e face aos procedimentos existentes, os prazos de pagamento aos beneficiários revelam ser muito aleatórios. Normalmente, esses pagamentos são efectuados pelas autoridades nacionais à medida que estas vão recebendo os pagamentos da Comunidade, mas os critérios e os prazos de pagamento obedecem a condições totalmente alheias aos beneficiários, tais como os limites de despesas a atingir para dar início aos pagamentos comunitários. Em todo o caso, o estado de adiantamento das medidas em causa não é o critério mais importante. Nessas condições, torna-se difícil efectuar previsões a nível de tesouraria para os beneficiários.

6.25. Dois fenómenos ocorrem em simultâneo quando há atrasos na execução das intervenções. Para as medidas que seguem um curso normal, os beneficiários vêem-se penalizados pelos atrasos das outras medidas, devendo proceder ao seu financiamento prévio caso queiram prosseguir-las. Quando as medidas progridem muito lentamente ou mesmo nada, os seus beneficiários recebem adiantamentos de que muitas vezes não necessitam. A questão da utilização dos juros eventualmente produzidos por esses fundos na posse dos beneficiários finais foi abordada pela Comissão no âmbito do SEM 2000 ⁽¹⁸⁾ e na proposta de novo regulamento sobre os Fundos estruturais. É recomendado que os juros provenientes dos adiantamentos sejam afectados à intervenção em questão para assegurar a sua utilização de acordo com os objectivos da acção comunitária.

6.26. No que se refere aos regimes de ajuda, em que o organismo que concede as ajudas é considerado como beneficiário final, os procedimentos existentes, nomeadamente nalguns países (como a Suécia ou a Finlândia), só permitem o adiantamento de verbas aos beneficiários finais sob certas condições. Daí resulta que os adiantamentos fiquem na posse do organismo responsável pela gestão até à conclusão dos trabalhos ou dos investimentos. Quando os regimes de ajuda representam uma parte significativa das intervenções, e atendendo ao estabelecimento de planos financeiros anuais irrealistas, essas intervenções podem ter um desenvolvimento conforme com o previsto pelos gestores em termos de concessão de ajudas às empresas, mas a taxa de utilização dos fundos comunitários permanecerá baixa até ao final dos investimentos e ao pagamento das ajudas concedidas.

6.27. A análise da situação do PO Saxe-Anhalt de 31 de Dezembro de 1996, revelou que as despesas públicas evoluíram de cerca de 10 % em 1994 para 82 % em 1996 relativamente aos planos iniciais, o que representa

⁽¹⁶⁾ Como, por exemplo, o relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1993, ponto 6.5.

⁽¹⁷⁾ N^o 21 do artigo 5^o do Regulamento (CEE) n^o 4253/88.

⁽¹⁸⁾ Ver ficha de elegibilidade n^o 8 (SEM 2000).

cerca de 47 % do total do período entre 1994 e 1996 e 21 % do total do programa ⁽¹⁹⁾. Porém, se considerarmos as decisões de concessão das ajudas, podemos ver que o programa já estava executado na sua quase totalidade (84 %). Assim, os atrasos a nível da execução não se devem à ausência de projectos a financiar, mas sim a uma programação deficiente que não tomou em conta os atrasos na aplicação do projectos nem as características do tipo de acção co-financiada. Importa salientar que um aumento significativo dos níveis de ajuda em 1995 permitiu uma maior rapidez na atribuição dos fundos.

6.28. A concentração dos fundos comunitários e nacionais no final do exercício e a adopção das decisões relativas às intervenções, iniciais ou de alteração no final do ano tiveram consequências negativas para os beneficiários que, pelo facto de estarem sujeitos a orçamentos anuais, vêem as suas previsões dificultadas ou alteradas. Quando os fundos chegam no exercício seguinte, é muitas vezes necessário recorrer a procedimentos orçamentais complicados para integrar esses fundos no orçamento. Nalguns Estados-Membros, a integração desses fundos no orçamento e a sua utilização só são permitidas quando existe a garantia da sua chegada. Noutros casos, as dotações não utilizadas até ao final do exercício transitam automaticamente.

6.29. Um dos pontos mais fracos da gestão das intervenções é o acompanhamento financeiro e físico das acções desenvolvidas. O seu elevado número e o facto de os beneficiários estarem muito dispersos tornam necessário a criação de procedimentos eficazes que permitam o acompanhamento das acções e respectivas despesas por beneficiário e por acção co-financiada. Estes procedimentos deveriam facilitar a elaboração das declarações de despesas, as quais devem, aliás, ser feitas com base numa contabilidade apropriada ⁽²⁰⁾. O Tribunal constatou ⁽²¹⁾, em particular no âmbito da DAS, que essas declarações de despesas nem sempre são fiáveis porque os processos utilizados para a sua elaboração e verificação são inadequados ⁽²²⁾.

⁽¹⁹⁾ Ver «Zwischenbewertung des Einsatzes der EU — Strukturfonds in Sachsen-Anhalt für den Zeitraum 1994 bis 1996 — Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Europaangelegenheiten - Sachsen-Anhalt».

⁽²⁰⁾ As disposições de execução financeira aplicáveis às intervenções abrangidas pelos QCA e os DOCUP prevêm o recurso a sistemas de contabilidade separados.

⁽²¹⁾ Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1996, ponto 6.25. Relatório DAS do Tribunal de Contas Europeu relativo aos exercícios de 1996, 1995 e 1994.

⁽²²⁾ O novo Regulamento (CE) n.º 2064/97, de 15 de Outubro de 1997, destina-se a fornecer um melhor enquadramento do controlo financeiro efectuado pelos Estados-Membros sobre as operações co-financiadas pelos FE (JO L 290 de 23.10.1997, p. 1).

6.30. A maioria dos Estados-Membros apontou a dificuldade em obter informações financeiras juntos dos beneficiários como factor importante para os atrasos na utilização das dotações. Além de originar incorrecções nas declarações de despesas, este tipo de dificuldade provoca igualmente atrasos na sua elaboração e, por conseguinte, atrasos na chegada dos fundos. Essas mesmas dificuldades, aliadas à lentidão dos circuitos de transmissão das informações, impedem que sejam estabelecidos os procedimentos necessários à elaboração das declarações de despesas assim que o limiar de desencadeamento dos pagamentos é atingido.

6.31. Os gestores nacionais nem sempre conhecem os limiares de desencadeamento dos pagamentos comunitários. Além disso, são criados prazos suplementares após a recolha das informações para que estas possam ser tratadas, certificadas e transmitidas. Na Sardenha, apesar de os limites de desencadeamento de pagamentos terem sido largamente ultrapassados, não foram efectuados quaisquer pedidos de pagamento. As despesas incorridas até 31 de Março de 1997 já tinham atingido um nível que teria permitido efectuar o pagamento do saldo de 1994 e dos dois primeiros adiantamentos de 1995, ou seja, 68,8 milhões de ecus. Contudo, só em Outubro de 1997 foi enviada à Comissão uma declaração de despesas suplementar.

6.32. O número de casos existentes em que é solicitada a realização de vários pagamentos com base numa só declaração de despesas confirma a necessidade de velar para que os Estados-Membros apresentem os seus pedidos obedecendo a um programa escalonado ao longo do ano, em conformidade com o n.º 3 do artigo 19.º do regulamento de coordenação. Por outro lado, os prazos necessários para proceder à análise das declarações e às ordens de pagamento por parte da Comissão não deveriam exceder dois meses a contar da data de recepção de um pedido admissível, mas esses prazos nem sempre são respeitados, nomeadamente no que se refere ao pagamento dos saldos ⁽²³⁾.

6.33. Os prazos necessários à canalização e ao tratamento das informações atrasam o pagamento dos fundos comunitários. A taxa de utilização destes fundos não é representativa do estado de adiantamento real das intervenções, o qual só é parcialmente conhecido aquando da elaboração dos relatórios anuais ou aquando das reuniões dos comités de acompanhamento.

Mobilização dos recursos

6.34. A mobilização de contrapartidas nacionais, regionais e privadas de acordo com a calendarização prevista é um processo que apresenta algumas dificuldades, nomeadamente quando as apreciações *ex ante* revelam ser insuficientes ou quando não são efectuados estudos pré-

⁽²³⁾ Consultar o relatório especial sobre o encerramento das formas de intervenção do FEDER.

vios de viabilidade que tenham em conta os prazos processuais. O optimismo dos planos de financiamento das acções surge no momento da preparação concreta da aplicação de certas acções e quando a mobilização das contrapartidas é iniciada.

6.35. A mobilização de recursos públicos requer um período de tempo que muitas vezes é subestimado. Deste modo, é quase inevitável sucederem atrasos, ou até mesmo obstáculos, sobretudo em *dossiers* de projectos de grande dimensão ou medidas inovadoras que, normalmente, são muito complexos. Quando as administrações regionais e locais beneficiárias não possuem um grau importante de autonomia financeira, os atrasos no pagamento das contrapartidas nacionais têm repercussões na execução das acções, tal como o Tribunal já teve a ocasião de constatar ⁽²⁴⁾.

6.36. O DOCUP da Córsega baseava-se em grandes infra-estruturas públicas, nomeadamente, no eixo rodoviário Ajaccio-Bastia, no tratamento de águas residuais, no tratamento de resíduos e em obras de engenharia hidráulica. Acontece que relativamente a projectos importantes ainda não se tenha chegado a um acordo quanto à sua realização (projecto rodoviário) ou que as contrapartidas tenham sido encontradas com extrema dificuldade (edifício público). Esta situação provocou atrasos na conclusão dos planos financeiros e até mesmo o abandono de um projecto inicialmente previsto.

6.37. Assim, no que se refere às acções relativas ao tratamento de resíduos abrangidas neste DOCUP, a ausência de contrapartidas públicas suficientes para o financiamento de duas incineradoras levou a que se tentasse mobilizar contrapartidas privadas através de uma «delegação de serviço público», que consiste na realização e rentabilização de um projecto com finalidade pública pelo sector privado mediante uma concessão de exploração. Porém, o longo processo de negociações com a Comissão no sentido de redefinir a noção de despesa elegível (que demorou mais de 15 meses) e dificuldades de ordem jurídica não permitiram que a realização dessas acções possa ser ainda considerada no âmbito do DOCUP.

6.38. É difícil ter um bom domínio sobre a mobilização das contrapartidas privadas porque esta depende de inúmeros factores. Para que esta mobilização se produza, os *dossiers* devem ter uma maturidade suficiente e a sua rentabilidade deve estar bem determinada. Nos casos em que a participação privada no âmbito das intervenções atinge um nível substancial, os investimentos são afectados pela conjuntura económica e a evolução dessas intervenções torna-se menos previsível. É o que se verifica em relação aos programas do O2 que se destinam a regiões onde o sector industrial está em declínio.

6.39. Essa situação verifica-se igualmente em relação aos PO dos novos *Länder* alemães, que assentam em investimentos privados. Uma análise dos projectos co-financiados efectuada aquando do processo de avaliação do PO Saxe-Anhalt revelou que 30 % dos projectos sofriam atrasos de cerca de dois anos. O montante dos investimentos sofreu alterações significativas em 41 % dos projectos (em 27 %, procedeu-se a um aumento dos investimentos e em 14 % a uma redução). A amplitude dessas alterações e atrasos revelam também ter havido deficiências na apreciação *ex ante* dos projectos. De entre as razões principais que os beneficiários invocaram para explicar os principais atrasos nos investimentos ou a sua redução enquanto decorriam, foram apontados, além da lentidão dos procedimentos necessários ao arranque dos trabalhos, a conjuntura económica do sector em causa, a evolução dos seus negócios, problemas de financiamento e de liquidez e atrasos provocados pelos fornecedores e prestadores de serviços.

6.40. As restrições orçamentais relacionadas, nomeadamente, com o saneamento das finanças públicas com vista ao estabelecimento da união económica e monetária não foram consideradas pelas autoridades que responderam ao questionário como um dos principais factores que levaram a um baixo nível de utilização das dotações. Nenhuma relação pôde ser constatada entre essas restrições e o nível de utilização de fundos comunitários que, desde 1994, tem vindo a aumentar. Um estudo elaborado por conta do Parlamento Europeu sobre o assunto concluiu, a partir dos vários casos analisados, que não foi possível determinar qualquer influência directa desta evolução sobre a afectação das dotações ⁽²⁵⁾.

6.41. Várias razões podem ser invocadas para explicar esta situação. Por um lado, as autoridades dos Estados-Membros tentaram não reduzir o seu esforço orçamental nas acções co-financiadas para não atrasar a chegada dos fundos comunitários. Por outro lado, as alterações dos programas permitem, através da substituição de acções, seleccionar projectos que possam beneficiar de contrapartidas nacionais.

6.42. No PO Sardenha, foram introduzidos novos programas que ainda estavam em fase de elaboração. A par desta política, que por sinal se aproxima mais do espírito dos regulamentos, deveriam ter sido elaborados planos financeiros que tivessem em conta a lentidão dos procedimentos. Essa lentidão leva a que os projectos tenham por vezes início alguns anos após terem sido aprovados. Importa salientar que não é falta de fundos públicos

⁽²⁴⁾ Consultar, por exemplo, o relatório anual relativo ao exercício de 1996, pontos 7.52-7.57.

⁽²⁵⁾ «Factores que influenciam a utilização das dotações dos Fundos estruturais», Parlamento Europeu, Direcção-Geral de Estudos, Junho de 1997.

nacionais a favor do desenvolvimento regional na Sardenha que está na origem das dificuldades de absorção dos fundos comunitários. O orçamento regional previa, para 1997, um volume de despesas potencialmente elegíveis em termos de co-financiamento comparável ao volume das despesas públicas previstas no programa para a totalidade do período 1994-1999.

6.43. As variações das taxas de câmbio entre a moeda nacional e o ecu têm efeitos negativos sobre a utilização dos fundos comunitários. Esses efeitos advêm do facto de as medidas serem executadas em moeda nacional, enquanto que a contabilização das intervenções e respectivos planos financeiros são estabelecidos em ecus. Quando há uma desvalorização, é necessário aumentar a despesa em moeda nacional para atingir os valores previstos em ecus. Uma reavaliação leva a uma redução relativa da contrapartida comunitária que deve ser coberta por despesas nacionais.

6.44. Em ambos os casos, a programação é alterada e se não houver uma reacção rápida, os efeitos podem atingir proporções importantes, nomeadamente se as variações cambiais ocorrerem no final do período. Na Itália, a ausência de uma reacção eficaz teve consequências negativas no encerramento do período anterior. Noutros Estados-Membros, foram adoptadas algumas medidas para atenuar esse fenómeno, tais como a declaração das despesas em ecus, a declaração das despesas em moeda nacional a um ritmo mais rápido ou, ainda, a constituição de stocks de projectos («overbooking»).

Aplicação

6.45. Apesar de ter decorrido algum tempo desde a reforma dos FE de 1988, os beneficiários continuam a não ter um conhecimento suficiente das regras e dos procedimentos. As dificuldades constatadas na Sardenha no que diz respeito aos elementos-chave da intervenção, tais como as noções de autorização, de beneficiário final e de despesas elegíveis poderiam ter sido reduzidas se tivessem sido esclarecidas no âmbito da parceria. Os mal-entendidos em matéria de determinação da despesa elegível, que levaram a que fosse tomado em consideração o custo total em vez da despesa pública, resultaram num atraso da execução de dotações comunitárias num montante de 38,3 milhões de ecus.

6.46. Em muitos casos, os atrasos devem-se a circunstâncias excepcionais, tais como a reestruturação de serviços, as mudanças políticas, as catástrofes naturais ou modificações na estrutura administrativa. Algumas dessas circunstâncias são imprevisíveis por natureza, outras,

porém, deveriam ter sido tomadas em consideração durante a fase de programação. A título de exemplo, os novos Estados-Membros tiveram de introduzir alterações significativas nos seus procedimentos e serviços para se adaptarem aos mecanismos de gestão de programas comunitários, o que provocou atrasos significativos, comparativamente a uma situação normal em que a programação seria estabelecida como se os gestores e os procedimentos estivessem operacionais desde o início do período. Na Grécia, foi necessário adoptar 21 novos textos legislativos para que o PO Indústria pudesse ser aplicado.

6.47. Apesar de pouco usual, a aplicação do artigo 24º do Regulamento (CEE) nº 4253/88, relativo à redução, suspensão e supressão das contribuições comunitárias pode ter consequência, ainda que indirectas, sobre a evolução dos programas. A título de exemplo, um dos programas espanhóis (Cantábria) que apresenta alguns atrasos foi afectado pelo reembolso de montantes não utilizados na realização de um projecto de grande dimensão no período 1989-1991⁽²⁶⁾. Por outro lado, os atrasos verificados nesse programa ficaram a dever-se igualmente ao facto de o orçamento regional de 1994 só ter sido adoptado em Março de 1995. A fracção de 1994 teve de ser suprimida e a de 1995 teve de ser substancialmente reduzida. Por vezes, surgem situações em que a Comissão procede à suspensão *de facto* dos pagamentos durante vários meses, ou até mesmo vários anos, enquanto os seus diferendos com os Estados-Membros em causa não são resolvidos⁽²⁷⁾.

6.48. Vários gestores apresentam exemplos de atrasos devidos à inexistência de uma coordenação adequada no seio da Comissão. As diferenças de interpretação entre os vários serviços têm repercussões negativas sobre a gestão das intervenções, nem sempre compreendendo os Estados-Membros as razões desses atrasos. Uma das maiores dificuldades com que os gestores do DOCUP plurifundo Hainaut se depararam teve a ver com o facto de três projectos terem sido imputados ao FSE em vez de terem sido imputados ao FEDER, o que implicou a transferência dos respectivos fundos e a sua distribuição aos diferentes sistemas de gestão financeira.

6.49. O pagamento do saldo referente a cada autorização está subordinado à elaboração, à apresentação à Comissão e à aprovação do relatório anual de execução. Estas várias etapas continuam a acarretar atrasos. Por

⁽²⁶⁾ Consultar o relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1994, ponto 4.74.

⁽²⁷⁾ Consultar os relatórios anuais do Tribunal de Contas relativos aos exercícios de 1994 e 1995, pontos 5.42-5.44 e pontos 6.16-6.19.

vezes, o pagamento dos saldos não pôde ser efectuado devido às autoridades em questão não terem apresentado o relatório anual exigido ou ao facto de esse relatório não ser de qualidade suficiente.

6.50. Muitas vezes, todo o conjunto de uma intervenção fica comprometido devido a atrasos ou insucessos de uma medida ou de um projecto que representa uma parte financeiramente significativa no PO. A evolução financeira dessa intervenção vai-se atrasando enquanto os procedimentos de modificação não chegam a termo. Na Sardenha, a execução de dois projectos representando 28 % e 35 % do custo total ainda não tinha sido iniciada a meio do período. O programa só foi por fim alterado em Dezembro de 1997, apesar de os vários parceiros já terem constatado essa necessidade desde o início da sua aplicação.

6.51. As acções e os projectos individuais deparam-se frequentemente com problemas que atrasam a data de arranque que os beneficiários apontaram nas suas previsões. A ausência de estudos de viabilidade e o facto de os gestores aceitarem estas previsões sem verificar a sua plausibilidade favorecem esse optimismo. É raro não se produzirem atrasos aquando de procedimentos que envolvem expropriações, adjudicação de contratos públicos ou estudos de impacto ambiental.

6.52. A análise pormenorizada dos PO Sardenha e Córsega permitiu constatar que os atrasos de execução resultavam dos prazos inerentes aos procedimentos ou necessários para os vários parceiros chegarem a um acordo. No que se refere à medida mais importante do PO Sardenha, a «Central de gaseificação», os entraves técnicos à realização do projecto e as dificuldades ligadas ao estabelecimento do plano financeiro com os parceiros bancários ainda não tinham permitido concluir a redacção do projecto. Esta medida acabou por ser suprimida por ocasião da modificação do programa em Dezembro de 1997.

6.53. Por outro lado, há que referir outras circunstâncias frequentes que também originam atrasos ou aumentos dos custos, tais como o surgimento de problemas imprevistos de ordem técnica, a falência de empresários, a necessidade de efectuar trabalhos complementares, etc. A lentidão dos procedimentos de modificação das medidas em causa, efectuada por força dessas circunstâncias ou de mudanças de prioridades, contribuem para aumentar os atrasos. As despesas irregulares constatadas durante os controlos também podem originar atrasos, uma vez que tais despesas devem ser eliminadas das declarações de despesas e substituídas por despesas de projectos alternativos. Foi o que aconteceu em Saxe-Anhalt, em que um grande projecto de investimento, da ordem de cerca de 12

milhões de ecus, teve de ser substituído na sequência de um controlo do Tribunal.

7. CONCLUSÃO

7.1. É necessário melhorar a elaboração das previsões orçamentais para evitar a subexecução das dotações e reduzir o volume dos montantes transitados.

7.2. As disposições de execução orçamental das acções estruturais, nomeadamente as que dizem respeito às autorizações por fracção anual, deveriam ser revistas, a fim de assegurar a coerência com o regulamento financeiro e o conjunto das disposições orçamentais.

7.3. A revisão das disposições de execução orçamental e financeira das acções estruturais deveria simplificar essas disposições e torná-las mais transparentes e menos pesadas. As propostas relativas aos novos regulamentos sobre os Fundos estruturais que a Comissão apresentou em 18 de Março de 1998 prevêem uma simplificação nesse domínio, nomeadamente com a introdução de novas modalidades de autorizações por fracções e novas modalidades de indexação.

7.4. Até ao momento, a programação financeira dos QCA e das formas de intervenção das acções estruturais é feita através da reprodução do esquema de despesas anuais apresentado nas perspectivas financeiras. Esta abordagem muito dificilmente consegue ter em consideração a viabilidade no terreno, fornecendo uma imagem confusa da execução das intervenções. Os planos financeiros têm pouca utilidade prática e as suas inúmeras alterações não contribuem para melhor reflectir as previsões reais de execução das acções. A concentração dos montantes das anualidades nos últimos anos do período de programação pode, eventualmente, dificultar o encerramento das intervenções do período 1994-1999, correndo o risco de vir a repetir-se a situação ocorrida aquando do encerramento das intervenções dos períodos anteriores⁽²⁸⁾. Importa efectuar um grande esforço, a pensar no novo período 2000-2006, para que a programação faça maior sentido e obedeça a uma calendarização realista.

7.5. Os sistemas de informação da Comissão e dos Estados-Membros deveriam ser melhorados para que todos os parceiros possam ter, a qualquer momento, um conhecimento fiável e actualizado da situação das inter-

⁽²⁸⁾ Relatórios especiais sobre o encerramento das intervenções do FEDER e do O5b.

venções e das acções que beneficiam de co-financiamento comunitário ⁽²⁹⁾. A obrigação de elaborar relatórios de execução para cada exercício, tal como preconizado nas últimas propostas de regulamento sobre os FE, em vez da elaboração de relatórios para cada fracção, constitui um elemento positivo mas insuficiente se não for feita uma melhor análise e utilização das informações contidas nesses relatórios. Aumentar a transparência dos financiamentos dos FE deveria constituir um objectivo prioritário, havendo que explorar melhor as técnicas informáticas para o efeito.

7.6. Para tornar mais transparentes as modalidades de pagamento dos fundos aos beneficiários, a Comissão deveria planear, juntamente com os Estados-Membros, medidas no sentido de melhorar os circuitos financeiros e reduzir os prazos dos pagamentos a todos os níveis, tal como já foi recomendado pelo controlo financeiro, no relatório de 1992 sobre a matéria ⁽³⁰⁾. A utilização com maior frequência de uma conta em nome da Comissão junto das tesourarias nacionais para a disponibilização dos recursos próprios ⁽³¹⁾ contribuiria para reduzir o número de operações e de intermediários nas transferências efectuadas entre a Comissão e os Estados-Membros.

7.7. As razões dos atrasos constatados na utilização dos fundos comunitários demonstram que os sistemas de gestão dos FE ainda podem ser melhorados. A programação, assim como a apreciação *ex ante* e o estudo de viabilidade das intervenções e das respectivas acções e projectos continuam a apresentar um fraco nível. O tratamento dos dados financeiros a todos os níveis da gestão continua lento. Quando se procede à concepção das acções, os prazos de execução dos procedimentos necessários são frequentemente subestimados. Os procedimentos comunitários de gestão são geralmente pesados e lentos, existindo ainda alguma dificuldade de combinação entre estes e os homólogos nacionais, nomeadamente no que se refere ao orçamento. Tendo em conta as deficiências verificadas, a parceria deveria ser reforçada e deveria ser revisto o controlo e o funcionamento dos comités de acompanhamento.

7.8. Não obstante as deficiências constatadas no presente relatório, merecem destaque os esforços envidados pela Comissão e por numerosos gestores nacionais. Esses esforços devem ser redobrados, nomeadamente no âmbito da parceria, para que a gestão das acções estruturais seja melhorada.

O presente relatório foi adoptado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 23 de Setembro de 1998.

Pelo Tribunal de Contas

Bernard FRIEDMANN

Presidente

⁽²⁹⁾ Visando, nomeadamente, uma informação mais precisa e de fácil acesso sobre os projectos financiados (relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1997, capítulo 8, relativo ao DAS, ponto 8.66).

⁽³⁰⁾ SEC(92) 1912 final, de 5.11.1992. Relatório final sobre os circuitos financeiros relativos à transferência das verbas dos Fundos estruturais para os Estados-Membros.

⁽³¹⁾ Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1552/89, artigo 9.º

Quadro 1

Repartição anual dos recursos disponíveis no âmbito dos Fundos Estruturais e do IFOP para o período de 1994-1999

Afecção dos Fundos Estruturais aos novos Estados-Membros (a preços de 1992 e em milhões de ecus)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1994-1999
Objectivo nº 1	13 220	14 300	15 330	16 396	17 820	19 280	96 346
Objectivo nº 2-5b	6 915	7 180	7 410	7 630	7 870	8 120	45 125
Total	20 135	21 480	22 740	24 026	25 690	27 400	141 471

Gobal (em %)	14,23 %	15,18 %	16,07 %	16,98 %	18,16 %	19,37 %	100,00 %
Objectivo nº 1 (em %)	13,72 %	14,84 %	15,91 %	17,02 %	18,50 %	20,01 %	100,00 %
Objectivo nº 2-5b (em %)	15,32 %	15,91 %	16,42 %	16,91 %	17,44 %	17,99 %	100,00 %

Fonte: conclusões da Presidência. Conselho Europeu de Edimburgo de 11 e 12 de Dezembro de 1992.

Afecção dos Fundos Estruturais aos novos Estados-Membros (a preços de 1995 e em milhões de ecus)

	1995	1996	1997	1998	1999	1995-1999
Objectivo nº 1	32	34	37	39	42	184
Objectivo nº 2-5b	728	749	765	782	798	3 822
Objectivo nº 6	131	138	147	159	166	741
Total	891	921	949	980	1 006	4 747

Global (em %)	18,77 %	19,40 %	19,99 %	20,64 %	21,19 %	100,00 %
Objectivo nº 1 (em %)	17,39 %	18,48 %	20,11 %	21,20 %	22,83 %	100,00 %
Objectivo nº 2-5b (em %)	19,05 %	19,60 %	20,02 %	20,46 %	20,88 %	100,00 %
Objectivo nº 6 (em %)	17,68 %	18,62 %	19,84 %	21,46 %	22,40 %	100,00 %

Fonte: Decisão do Conselho da UE, de 1.1.1995, que adopta os instrumentos relativos à adesão dos novos Estados-Membros (JO L 1 de 1.1.1995, p.1).

Quadro 2

Comparação entre os recursos disponíveis a título dos QCA, para o conjunto do período de 1994-1999, e a execução por objectivo e Estado-Membro (EU-12)

(em milhões de ecus)

	Bélgica	Dinamarca	Alemanha	Grécia	Espanha	França	Irlanda	Itália	Luxemburgo	Países Baixos	Portugal	Reino Unido	Total
Objectivo nº 1 1994-1999	748,5		13 985,3	14 333,9	26 965,8	2 245,4	5 762,3	15 236,2		153,8	14 333,9	2 419,7	96 184,9
Objectivo nº 1 1994-1997	457,8		8 554,0	8 767,2	16 493,4	1 373,4	3 524,4	9 319,1		94,1	8 767,2	1 480,0	58 830,5
Autorizações 1994-1997	349,7		8 447,3	8 530,0	17 634,6	967,9	3 612,6	8 608,2		57,7	9 870,6	1 490,9	59 569,5
Pagamentos 1994-1997	267,6		6 754,6	6 129,8	13 553,2	821,3	3 192,3	5 072,9		51,1	7 952,4	1 117,2	44 912,5
Autorizações 1994-1997/Previsões 1994-1999	46,7 %		60,4 %	59,5 %	65,4 %	43,1 %	62,7 %	56,5 %		37,5 %	68,9 %	61,6 %	61,9 %
Pagamentos 1994-1997/Previsões 1994-1999	35,7 %		48,3 %	42,8 %	50,3 %	36,6 %	55,4 %	33,3 %		33,3 %	55,5 %	46,2 %	46,7 %
Autorizações 1994-1997/Previsões 1994-1997	76,4 %		98,8 %	97,3 %	106,9 %	70,5 %	102,5 %	92,4 %		61,3 %	112,6 %	100,7 %	101,3 %
Pagamentos 1994-1997/Previsões 1994-1997	58,4 %		79,0 %	69,9 %	82,2 %	59,8 %	90,6 %	54,4 %		54,4 %	90,7 %	75,5 %	76,3 %
Objectivo nº 2 1994-1999	349,4	123,0	1 604,8		2 474,8	3 866,4		1 498,2	15,4	666,2		4 693,4	15 291,6
Objectivo nº 2 1994-1997	222,2	78,0	1 019,2		1 571,5	2 454,9		951,3	9,7	420,2		2 979,7	9 706,7
Autorizações 1994-1997	226,0	86,1	1 056,9		1 263,5	2 320,3		936,3	15,7	361,6		2 704,4	8 970,8
Pagamentos 1994-1997	152,4	63,4	720,2		842,0	1 685,3		524,8	9,2	238,0		2 011,7	6 246,8
Autorizações 1994-1997/Previsões 1994-1999	64,7 %	70,0 %	65,9 %		51,1 %	60,0 %		62,5 %	101,9 %	54,3 %		57,6 %	58,7 %
Pagamentos 1994-1997/Previsões 1994-1999	43,6 %	51,6 %	44,9 %		34,0 %	43,6 %		35,0 %	59,8 %	35,7 %		42,9 %	40,9 %
Autorizações 1994-1997/Previsões 1994-1997	101,7 %	110,4 %	103,7 %		80,4 %	94,5 %		98,4 %	160,6 %	86,1 %		90,8 %	92,4 %
Pagamentos 1994-1997/Previsões 1994-1997	68,6 %	81,3 %	70,7 %		53,6 %	68,7 %		55,2 %	94,3 %	56,6 %		67,5 %	64,4 %
Objectivos nºs 3 e 4 1994-1999	476,5	308,4	1 990,0		1 888,6	3 282,2		1 757,4	23,6	1 105,7		3 460,5	14 292,9
Objectivos nºs 3 e 4 1994-1997	303,1	196,2	1 265,7		1 201,2	2 087,6		1 117,8	15,0	703,3		2 201,0	9 090,9
Autorizações 1994-1997 — Objectivos nºs 3 e 4	297,8	189,7	1 038,9		1 135,9	1 706,1		1 085,8	14,1	680,9		2 603,1	8 752,2
Pagamentos 1994-1997 — Objectivos nºs 3 e 4	235,7	170,5	874,1		882,1	1 361,8		498,8	13,3	583,1		1 688,8	6 308,2
Autorizações 1994-1997/Previsões 1994-1999	62,5 %	61,5 %	52,2 %		60,1 %	52,0 %		61,8 %	59,7 %	61,6 %		75,2 %	61,2 %

(em milhões de ecus)

	Bélgica	Dinamarca	Alemanha	Grécia	Espanha	França	Irlanda	Itália	Luxemburgo	Países Baixos	Portugal	Reino Unido	Total
Pagamentos 1994-1997/Previsões 1994-1999	49,5 %	55,3 %	43,9 %		46,7 %	41,5 %		28,4 %	56,3 %	52,7 %		48,8 %	44,1 %
Autorizações 1994-1997/Previsões 1994-1997	98,3 %	96,7 %	82,1 %		94,6 %	81,7 %		97,1 %	93,9 %	96,8 %		118,3 %	96,3 %
Pagamentos 1994-1997/Previsões 1994-1997	77,8 %	86,9 %	69,1 %		73,4 %	65,2 %		44,6 %	88,5 %	82,9 %		76,7 %	69,4 %
Objectivo nº 5a (domínio da agricultura) 1994-1999	174,0	130,0	1.093,3		333,7	1 783,2		696,1	39,9	120,8		369,6	4 740,6
Objectivo nº 5a (domínio da agricultura) 1994-1997	116,1	86,6	726,2		221,0	1 184,6		462,4	26,5	79,5		245,5	3 148,3
Autorizações 1994-1997	105,4	77,8	683,9		165,2	1 123,6		372,1	16,5	39,3		126,6	2 710,4
Pagamentos 1994-1997	80,0	61,8	533,2		142,6	817,1		239,5	15,2	21,0		97,2	2 007,6
Autorizações 1994-1997/Previsões 1994-1999	60,6 %	59,8 %	62,6 %		49,5 %	63,0 %		53,5 %	41,4 %	32,6 %		34,2 %	57,2 %
Pagamentos 1994-1997/Previsões 1994-1999	46,0 %	47,6 %	48,8 %		42,7 %	45,8 %		34,4 %	38,0 %	17,4 %		26,3 %	42,3 %
Autorizações 1994-1997/Previsões 1994-1997	90,8 %	89,8 %	94,2 %		74,8 %	94,8 %		80,5 %	62,3 %	49,5 %		51,6 %	86,1 %
Pagamentos 1994-1997/Previsões 1994-1997	68,9 %	71,4 %	73,4 %		64,5 %	69,0 %		51,8 %	57,3 %	26,4 %		39,6 %	63,8 %
Objectivo nº 5a (domínio da pesca) 1994-1999	25,1	143,2	76,3		122,5	194,4		137,6	1,1	47,7		90,8	838,8
Objectivo nº 5a (domínio da pesca) 1994-1997	16,6	95,1	50,5		81,1	128,9		91,3	0,9	31,6		60,1	556,1
Autorizações 1994-1997	24,7	69,9	37,8		82,3	94,9		47,6	1,1	15,6		45,4	419,2
Pagamentos 1994-1997	19,6	58,2	28,9		65,9	66,4		25,6	0,3	12,7		40,9	318,5
Autorizações 1994-1997/Previsões 1994-1999	98,6 %	48,8 %	49,5 %		67,2 %	48,8 %		34,6 %	98,0 %	32,6 %		50,0 %	50,0 %
Pagamentos 1994-1997/Previsões 1994-1999	78,2 %	40,7 %	37,8 %		53,8 %	34,2 %		18,6 %	29,4 %	26,5 %		45,0 %	38,0 %
Autorizações 1994-1997/Previsões 1994-1997	149,0 %	73,5 %	74,7 %		101,5 %	73,6 %		52,2 %	120,1 %	49,3 %		75,5 %	75,4 %
Pagamentos 1994-1997/Previsões 1994-1997	118,3 %	61,2 %	57,1 %		81,2 %	51,5 %		28,0 %	36,0 %	40,1 %		68,0 %	57,3 %

(em milhões de ecus)

	Bélgica	Dinamarca	Alemanha	Grécia	Espanha	França	Irlanda	Itália	Luxemburgo	Países Baixos	Portugal	Reino Unido	Total
Objectivo nº 5b 1994-1999	78,9	55,3	1 257,3		680,4	2 293,3		923,3	6,1	153,7		837,2	6 285,7
Objectivo nº 5b 1994-1997	51,2	35,9	816,0		441,6	1 488,3		599,2	4,0	99,8		543,3	4 079,1
Autorizações 1994-1997	24,9	24,2	719,3		425,7	1 170,2		278,8	2,6	62,3		358,0	3 065,9
Pagamentos 1994-1997	14,8	20,5	531,1		331,2	870,2		136,4	2,0	44,5		250,9	2 201,6
Autorizações 1994-1997/Previsões 1994-1999	31,6 %	43,7 %	57,2 %		62,6 %	51,0 %		30,2 %	42,8 %	40,5 %		42,8 %	48,8 %
Pagamentos 1994-1997/Previsões 1994-1999	18,7 %	37,1 %	42,2 %		48,7 %	37,9 %		14,8 %	32,6 %	29,0 %		30,0 %	35,0 %
Autorizações 1994-1997/Previsões 1994-1997	48,6 %	67,4 %	88,1 %		96,4 %	78,6 %		46,5 %	65,9 %	62,4 %		65,9 %	75,2 %
Pagamentos 1994-1997/Previsões 1994-1997	28,8 %	57,1 %	65,1 %		75,0 %	58,5 %		22,8 %	50,3 %	44,6 %		46,2 %	54,0 %
Total previsões 1994-1999	1 852,4	759,9	20 007,0	14 333,9	32 465,8	13 664,9	5 762,3	20 248,8	86,1	2 247,9	14 333,9	11 871,2	137 634,5
Total previsões 1994-1997	1 167,0	491,8	12 431,6	8 767,2	20 009,8	8 717,7	3 524,4	12 541,1	56,1	1 428,5	8 767,2	7 509,6	85 411,6
Autorizações 1994-1997	1 028,6	447,6	11 983,9	8 530,0	20 707,2	7 383,0	3 612,6	11 328,9	50,0	1 217,4	9 870,6	7 328,4	83 488,2
Pagamentos 1994-1997	770,0	374,5	9 442,1	6 129,8	15 816,9	5 622,2	3 192,3	6 497,9	40,0	950,4	7 952,4	5 206,7	61 995,3
Autorizações 1994-1997/Previsões 1994-1999	55,5 %	58,9 %	59,9 %	59,5 %	63,8 %	54,0 %	62,7 %	55,9 %	58,1 %	54,2 %	68,9 %	61,7 %	60,7 %
Pagamentos 1994-1997/Previsões 1994-1999	41,6 %	49,3 %	47,2 %	42,8 %	48,7 %	41,1 %	55,4 %	32,1 %	46,4 %	42,3 %	55,5 %	43,9 %	45,0 %
Autorizações 1994-1997/Previsões 1994-1997	88,1 %	91,0 %	96,4 %	97,3 %	103,5 %	84,7 %	102,5 %	90,3 %	89,1 %	85,2 %	112,6 %	97,6 %	97,7 %
Pagamentos 1994-1997/Previsões 1994-1997	66,0 %	76,1 %	76,0 %	69,9 %	79,0 %	64,5 %	90,6 %	51,8 %	71,3 %	66,5 %	90,7 %	69,3 %	72,6 %

Fonte: Tribunal de Contas Europeu, elaborado com base no sistema SINCOM.

Quadro 3

Comparação entre os recursos disponíveis a título dos QCA, para o conjunto do período, e a execução por objectivo e Estado-Membro (EU-3)

(em milhões de ecus)

	Austria	Finlândia	Suécia	Total
Objectivo nº 1 1995-1999	171,5			171,5
Objectivo nº 1 1995-1997	93,9			93,9
Autorizações 1995-1997	83,76			83,76
Pagamentos 1995-1997	55,74			55,74
Autorizações 1995-1997/Previsões 1995-1999	48,9 %			48,9 %
Pagamentos 1995-1997/Previsões 1995-1999	32,5 %			32,5 %
Autorizações 1995-1997/Previsões 1995-1997	89,2 %			89,2 %
Pagamentos 1995-1997/Previsões 1995-1997	59,4 %			59,4 %
Objectivo nº 2 1995-1999	104,4	165,4	189,3	459,1
Objectivo nº 2 1995-1997	60,9	96,2	109,3	266,4
Autorizações 1995-1997	77,2	109,3	105,8	292,2
Pagamentos 1995-1997	57,2	73,3	63,6	194,0
Autorizações 1995-1997/Previsões 1995-1999	73,9 %	66,1 %	55,9 %	63,6 %
Pagamentos 1995-1997/Previsões 1995-1999	54,8 %	44,3 %	33,6 %	42,3 %
Autorizações 1995-1997/Previsões 1995-1997	126,6 %	113,6 %	96,8 %	109,7 %
Pagamentos 1995-1997/Previsões 1995-1997	93,9 %	76,2 %	58,2 %	72,8 %
Objectivos nºs 3 e 4 1995-1999	408,3	354,1	537,6	1 300,0
Objectivos nºs 3 e 4 1995-1997	238,8	218,1	312,6	769,4
Autorizações 1995-1997 — Objectivos nºs 3 e 4	298,0	212,7	203,1	713,8
Pagamentos 1995-1997 — Objectivos nºs 3 e 4	219,0	132,3	123,8	475,1
Autorizações 1995-1997/Previsões 1995-1999	73,0 %	60,1 %	37,8 %	54,9 %
Pagamentos 1995-1997/Previsões 1995-1999	53,6 %	37,4 %	23,0 %	36,5 %
Autorizações 1995-1997/Previsões 1995-1997	124,8 %	97,6 %	65,0 %	92,8 %
Pagamentos 1995-1997/Previsões 1995-1997	91,7 %	60,7 %	39,6 %	61,8 %
Objectivo nº 5a (domínio da agricultura) 1995-1999	399,0	342,3	173,7	915,0
Objectivo nº 5a (domínio da agricultura) 1995-1997	232,8	198,3	101	532,1
Autorizações 1995-1997	207,5	181,9	54,0	443,5
Pagamentos 1995-1997	189,1	166,7	48,7	404,5
Autorizações 1995-1997/Previsões 1995-1999	52,0 %	53,1 %	31,1 %	48,5 %
Pagamentos 1995-1997/Previsões 1995-1999	47,4 %	48,7 %	28,1 %	44,2 %
Autorizações 1995-1997/Previsões 1995-1997	89,1 %	91,7 %	53,5 %	83,3 %
Pagamentos 1995-1997/Previsões 1995-1997	81,2 %	84,0 %	48,2 %	76,0 %

(em milhões de ecus)

	Austria	Finlândia	Suécia	Total
Objectivo nº 5a (domínio da pesca) 1995-1999	2,1	23,8	41,4	67,2
Objectivo nº 5a (domínio da pesca) 1995-1997	1,2	13,6	24,0	38,9
Autorizações 1995-1997	2,0	23,0	40,2	65,2
Pagamentos 1995-1997	1,0	18,4	32,0	51,4
Autorizações 1995-1997/Previsões 1995-1999	96,8 %	96,7 %	97,2 %	97,0 %
Pagamentos 1995-1997/Previsões 1995-1999	48,4 %	77,3 %	77,4 %	76,5 %
Autorizações 1995-1997/Previsões 1995-1997	162,7 %	168,9 %	167,2 %	167,7 %
Pagamentos 1995-1997/Previsões 1995-1997	81,3 %	135,1 %	133,1 %	132,2 %
<hr/>				
Objectivo nº 5b 1995-1999	424,9	201	142,7	768,5
Objectivo nº 5b 1995-1997	247,9	104,5	83,0	435,4
Autorizações 1995-1997	179,6	85,9	69,5	335,1
Pagamentos 1995-1997	137,2	54,3	40,0	231,5
Autorizações 1995-1997/Previsões 1995-1999	42,3 %	42,8 %	48,7 %	43,6 %
Pagamentos 1995-1997/Previsões 1995-1999	32,3 %	27,0 %	28,0 %	30,1 %
Autorizações 1995-1997/Previsões 1995-1997	72,5 %	82,3 %	83,8 %	77,0 %
Pagamentos 1995-1997/Previsões 1995-1997	55,3 %	52,0 %	48,2 %	53,2 %
<hr/>				
Objectivo nº 6 1995-1999		475,9	260,7	736,6
Objectivo nº 6 1995-1997		263,9	146,0	410,0
Autorizações 1995-1997		272,3	80,1	352,4
Pagamentos 1995-1997		163,7	60,0	223,8
Autorizações 1995-1997/Previsões 1995-1999		57,2 %	30,7 %	47,8 %
Pagamentos 1995-1997/Previsões 1995-1999		34,4 %	23,0 %	30,4 %
Autorizações 1995-1997/Previsões 1995-1997		103,2 %	54,8 %	86,0 %
Pagamentos 1995-1997/Previsões 1995-1997		62,0 %	41,1 %	54,6 %
<hr/>				
Total Previsões 1995-1999	1 510,2	1 562,5	1 345,4	4 417,9
Total Previsões 1995-1997	875,5	894,6	775,9	2 546,1
Autorizações 1995-1997	848,1	885,1	552,7	2 285,9
Pagamentos 1995-1997	659,2	608,6	368,1	1 636,0
Autorizações 1995-1997/Previsões 1995-1999	56,2 %	56,6 %	41,1 %	51,7 %
Pagamentos 1995-1997/Previsões 1995-1999	43,7 %	39,0 %	27,4 %	37,0 %
Autorizações 1995-1997/Previsões 1995-1997	96,9 %	98,9 %	71,2 %	89,8 %
Pagamentos 1995-1997/Previsões 1995-1997	75,3 %	68,0 %	47,4 %	64,3 %

Fonte: Tribunal de Contas Europeu, elaborado com base no sistema SINCOM.

Quadro 4

Comparação entre os recursos disponíveis a título das iniciativas comunitárias, para o conjunto do período de 1994-1999, e a execução orçamental por iniciativa e por exercício

(em milhões de ecus)

		Ano da concessão das autorizações							Total global
		1994	1995	1996	1997	1994-1997	1998	1999	
Interreg II	Previsões	438,9	508,0	523,0	551,8	2 021,6	747,4	793,3	3 562,3
	Autorizações 1994-1997	0,0	557,9	752,0	458,6	1 768,5			1 768,5
	Pagamentos 1994-1997	0,0	227,7	423,5	357,6	1 008,8			1 008,8
	Autorizações/Previsões	0,0 %	58,9 %	89,1 %	87,5 %	87,5 %			49,6 %
	Pagamentos/Previsões	0,0 %	24,1 %	44,3 %	49,9 %	49,9 %			28,3 %
Leader II	Previsões	217,0	244,9	257,9	273,9	993,8	379,2	404,2	1 777,2
	Autorizações 1994-1997	0,3	468,5	251,7	157,8	878,3			878,3
	Pagamentos 1994-1997	0,0	132,7	133,6	104,1	370,4			370,4
	Autorizações/Previsões	0,1 %	101,5 %	100,1 %	88,4 %	88,4 %			49,4 %
	Pagamentos/Previsões	0,0 %	28,7 %	37,0 %	37,3 %	37,3 %			20,8 %
ADAPT	Previsões	207,9	231,7	244,9	260,9	945,3	339,8	361,4	1 646,4
	Autorizações 1994-1997	0,0	307,7	222,4	125,4	655,5			655,5
	Pagamentos 1994-1997	0,0	152,6	87,0	147,9	387,5			387,5
	Autorizações/Previsões	0,0 %	70,0 %	77,5 %	69,3 %	69,3 %			39,8 %
	Pagamentos/Previsões	0,0 %	34,7 %	35,0 %	41,0 %	41,0 %			23,5 %
PME	Previsões	147,0	158,8	176,9	190,0	672,7	203,5	216,2	1 092,5
	Autorizações 1994-1997	0,0	203,5	181,9	133,3	518,8			518,8
	Pagamentos 1994-1997	0,0	67,7	88,7	123,6	280,1			280,1
	Autorizações/Previsões	0,0 %	66,6 %	79,9 %	77,1 %	77,1 %			47,5 %
	Pagamentos/Previsões	0,0 %	22,1 %	32,4 %	41,6 %	41,6 %			25,6 %
URBAN	Previsões	107,1	121,7	124,2	129,5	482,6	199,5	212,5	894,5
	Autorizações 1994-1997	0,0	157,4	215,0	118,1	490,5			490,5
	Pagamentos 1994-1997	0,0	58,1	108,1	75,6	241,9			241,9
	Autorizações/Previsões	0,0 %	68,8 %	105,5 %	101,6 %	101,6 %			54,8 %
	Pagamentos/Previsões	0,0 %	25,4 %	47,1 %	50,1 %	50,1 %			27,0 %
PESCA	Previsões	38,1	42,1	44,6	47,4	172,2	62,7	66,6	301,5
	Autorizações 1994-1997	23,7	29,4	134,6	21,5	209,1			209,1
	Pagamentos 1994-1997	11,8	5,3	20,6	33,8	71,6			71,6
	Autorizações/Previsões	62,2 %	66,2 %	150,4 %	121,4 %	121,4 %			69,4 %
	Pagamentos/Previsões	31,1 %	21,4 %	30,3 %	41,6 %	41,6 %			23,7 %
Rechar II	Previsões	95,1	102,7	108,6	116,7	423,1	20,3	21,6	465,0
	Autorizações 1994-1997	0,0	172,5	119,9	113,3	405,8			405,8
	Pagamentos 1994-1997	0,0	75,6	61,6	75,4	212,7			212,7
	Autorizações/Previsões	0,0 %	87,2 %	95,5 %	95,9 %	95,9 %			87,3 %
	Pagamentos/Previsões	0,0 %	38,2 %	44,8 %	50,3 %	50,3 %			45,7 %

(em milhões de ecus)

		Ano da concessão das autorizações							Total global
		1994	1995	1996	1997	1994-1997	1998	1999	
Resider II	Previsões	120,9	131,5	139,1	179,6	571,0	19,3	20,5	610,9
	Autorizações 1994-1997	4,3	172,8	134,4	105,1	416,6			416,6
	Pagamentos 1994-1997	1,3	77,0	79,6	62,1	220,0			220,0
	Autorizações/Previsões	3,5 %	70,2 %	79,6 %	73,0 %	73,0 %			68,2 %
	Pagamentos/Previsões	1,1 %	31,0 %	40,3 %	38,5 %	38,5 %			36,0 %
RETEX	Previsões	122,7	134,5	139,9	148,2	545,4	30,9	32,9	609,2
	Autorizações 1994-1997	0,3	164,8	154,4	85,8	405,3			405,3
	Pagamentos 1994-1997	0,1	75,4	67,8	56,8	200,1			200,1
	Autorizações/Previsões	0,2 %	64,2 %	80,5 %	74,3 %	74,3 %			66,5 %
	Pagamentos/Previsões	0,1 %	29,4 %	36,1 %	36,7 %	36,7 %			32,8 %
Emprego	Previsões	220,7	256,9	262,5	277,6	1 017,7	407,6	433,1	1 858,5
	Autorizações 1994-1997	201,2	107,7	263,1	294,8	866,8			866,8
	Pagamentos 1994-1997	100,6	53,6	170,3	246,6	571,2			571,2
	Autorizações/Previsões	91,2 %	64,7 %	77,3 %	85,2 %	85,2 %			46,6 %
	Pagamentos/Previsões	45,6 %	32,3 %	43,9 %	56,1 %	56,1 %			30,7 %
Konver	Previsões	125,5	135,5	138,8	147,2	547,0	91,0	96,8	734,9
	Autorizações 1994-1997	0,0	238,2	133,0	191,4	562,7			562,7
	Pagamentos 1994-1997	0,0	87,3	95,1	68,7	251,1			251,1
	Autorizações/Previsões	0,0 %	91,3 %	92,9 %	102,9 %	102,9 %			76,6 %
	Pagamentos/Previsões	0,0 %	33,5 %	45,6 %	45,9 %	45,9 %			34,2 %
REGIS II	Previsões	85,9	92,7	99,1	105,3	383,0	112,4	119,6	615,0
	Autorizações 1994-1997	0,0	58,8	158,0	90,6	307,4			307,4
	Pagamentos 1994-1997	0,0	22,0	135,6	55,8	213,4			213,4
	Autorizações/Previsões	0,0 %	32,9 %	78,1 %	80,3 %	80,3 %			50,0 %
	Pagamentos/Previsões	0,0 %	12,3 %	56,7 %	55,7 %	55,7 %			34,7 %
PEACE	Previsões	0,0	66,0	118,0	119,0	303,1			303,1
	Autorizações 1994-1997	0,0	27,4	95,6	53,3	176,3			176,3
	Pagamentos 1994-1997	0,0	13,7	41,7	81,2	136,5			136,5
	Autorizações/Previsões		41,5 %	66,8 %	58,1 %	58,1 %			58,1 %
	Pagamentos/Previsões		20,7 %	30,1 %	45,0 %	45,0 %			45,0 %
Total	Previsões	1 926,8	2 227,0	2 377,5	2 547,2	9 078,6	2 613,6	2 778,8	14 471,1
	Autorizações 1994-1997	229,7	2 666,7	2 816,0	1 949,1	7 661,5			7 661,5
	Pagamentos 1994-1997	113,9	1 048,9	1 513,2	1 489,3	4 165,3			4 165,3
	Autorizações/Previsões	11,9 %	69,7 %	87,5 %	84,4 %	84,4 %			52,9 %
	Pagamentos/Previsões	5,9 %	28,0 %	41,0 %	45,9 %	45,9 %			28,8 %

Fonte: Tribunal de Contas Europeu, elaborado com base no sistema SINCOM.

Quadro 5

Execução orçamental das acções estruturais durante os exercícios 1994-1997 ⁽¹⁾

(em milhões de ecus)

	Orçamento definitivo após ORS e transferências	Execução	Índice de execução do orçamento definitivo (%)	Dotações anuladas no final do exercício	
				Montante	% (d)/(a)
				(a)	(b)
AUTORIZAÇÕES 1994					
FEOGA-Orientação	3 301,5	3 300,4	99,97	1,1	0,03
IFOP (pesca)	379,9	379,8	99,97	0,1	0,03
FEDER	9 769,4	9 727,7	99,57	41,7	0,43
FSE	5 841,2	5 564,3	95,26	272,3	4,66
Iniciativas comunitárias	1 949,1	251,9	12,92	1 383,7	70,99
Medidas transitórias, etc.	305,9	244,4	79,90	40,5	13,24
Regulamento (CEE) n.º 3575/90					
<i>Subtotal «Fundos Estruturais»</i>	21 547,0	19 468,5	90,35	1 739,4	8,07
Fundo de Coesão	1 853,1	1 853,1	100,00	0,1	0,00
Total acções estruturais	23 400,1	21 321,6	91,12	1 739,5	7,43
AUTORIZAÇÕES 1995					
FEOGA-Orientação	3 374,1	3 348,3	99,24	25,8	0,76
IFOP (pesca)	451,3	451,2	99,99	0,0	0,01
FEDER	10 684,4	10 566,1	98,89	118,3	1,11
FSE	6 710,7	5 125,3	76,37	1 581,1	23,56
Iniciativas comunitárias	2 915,8	2 666,7	91,46	228,7	7,84
Medidas transitórias, etc.	271,8	111,9	41,17	114,0	41,95
Regulamento (CEE) n.º 3575/90					
<i>Subtotal «Fundos Estruturais»</i>	24 408,1	22 269,5	91,24	2 068,0	8,47
Fundo de Coesão	2 152,0	2 152,0	100,00	0,0	0,00
Mecanismo EEE	89,8	89,8	100,00	0,0	0,00
Total acções estruturais	26 649,9	24 511,3	91,97	2 068,0	7,76
AUTORIZAÇÕES 1996					
FEOGA-Orientação	3 772,0	3 772,0	100,00	0,0	0,00
IFOP (pesca)	450,4	337,2	74,87	113,2	25,13
FEDER	11 883,7	11 862,5	99,82	21,2	0,18
FSE	7 150,1	7 150,1	100,00	0,0	0,00
Iniciativas comunitárias	2 988,5	2 819,4	94,34	169,2	5,66
Medidas transitórias, etc.	342,0	199,4	58,30	142,6	41,70
Regulamento (CEE) n.º 3575/90					
<i>Subtotal «Fundos Estruturais»</i>	26 587,4	26 141,2	98,32	441,5	1,66
Fundo de Coesão	2 444,0	2 443,9	100,00	0,1	0,00
Mecanismo EEE	108,0	87,1	80,63	20,9	19,37
Total acções estruturais	29 139,4	28 672,2	98,40	462,5	1,59
AUTORIZAÇÕES 1997					
FEOGA-Orientação	4 026,1	4 026,1	100,00	0,0	0,00
IFOP (pesca)	490,7	369,0	75,20	121,7	24,80
FEDER	12 989,7	12 983,1	99,95	6,6	0,05
FSE	7 639,1	7 639,1	100,00	0,0	0,00
Iniciativas comunitárias	3 173,4	1 949,1	61,42	1 224,3	38,58
Medidas transitórias, etc.	305,7	263,9	86,33	41,3	13,51
Regulamento (CEE) n.º 3575/90					
<i>Subtotal «Fundos Estruturais»</i>	28 624,7	27 230,3	95,13	1 393,9	4,87
Fundo de Coesão	2 749,0	2 748,9	100,00	0,1	0,00
Mecanismo EEE	108,0	102,5	94,92	5,5	5,08
Total acções estruturais	31 481,7	30 081,7	95,55	1 399,5	4,45

⁽¹⁾ Nos relatórios anuais relativos a estes exercícios, o Tribunal apresenta quadros mais pormenorizados sobre a execução orçamental das acções estruturais.

(em milhões de ecus)

	Orçamento definitivo após ORS e transferências	Execução	Índice de execução do orçamento definitivo (%)	Dotações anuladas no final do exercício	
				Montante	% (d)/(a)
				(a)	(b)
PAGAMENTOS 1994					
FEOGA-Orientação	2 778,9	2 498,9	89,92	223,1	8,03
IFOP (pesca)	537,0	395,0	73,56	142,0	26,44
FEDER	8 087,4	6 410,8	79,27	1 676,6	20,73
FSE	5 454,1	4 144,8	75,99	1 099,7	20,16
Iniciativas comunitárias	2 059,4	849,2	41,24	1 025,9	49,82
Medidas transitórias, etc.	487,0	319,7	65,65	157,3	32,30
Regulamento (CEE) n° 3575/90	416,0	176,8	42,50	126,1	30,31
Outros	174,1	55,7	32,00	51,9	29,83
<i>Subtotal «Fundos Estruturais»</i>	19 993,9	14 850,9	74,28	4 502,6	22,52
Fundo de Coesão	1 743,4	916,0	52,54	827,4	47,46
Total acções estruturais	21 737,3	15 767,0	72,53	5 330,0	24,52
PAGAMENTOS 1995					
FEOGA-Orientação	2 935,2	2 530,6	86,21	404,6	13,79
IFOP (pesca)	518,1	248,1	47,87	270,1	52,13
FEDER	9 627,2	8 373,6	86,98	1 253,6	13,02
FSE	5 851,6	4 734,1	80,90	1 113,1	19,02
Iniciativas comunitárias	2 291,5	1 337,8	58,38	953,7	41,62
Medidas transitórias, etc.	386,7	193,8	50,14	192,8	49,86
Regulamento (CEE) n° 3575/90	165,1	36,3	21,99	128,8	78,01
Outros	106,5	48,5	45,55	58,0	54,45
<i>Subtotal «Fundos Estruturais»</i>	21 881,9	17 502,8	79,99	4 374,7	19,99
Fundo de Coesão	1 750,0	1 699,3	97,11	50,7	2,89
Mecanismo EEE	89,8	89,8	100,00	0,0	0,00
Total acções estruturais	23 721,7	19 292,0	81,33	4425,4	18,66
PAGAMENTOS 1996					
FEOGA-Orientação	3 859,4	3 360,3	87,07	499,1	12,93
IFOP (pesca)	545,1	421,6	77,34	123,5	22,66
FEDER	10 663,1	10 610,3	99,50	52,8	0,50
FSE	6 035,9	6 035,9	100,00	0,0	0,00
Iniciativas comunitárias	2 115,2	1 691,4	79,96	423,8	20,04
Medidas transitórias, etc.	314,7	188,5	59,90	126,2	40,10
Regulamento (CEE) n° 3575/90	148,7	119,5	80,36	0,0	0,00
Outros	49,2	40,0	81,39	2,0	4,03
<i>Subtotal «Fundos Estruturais»</i>	23 731,3	22 467,5	94,67	1 227,4	5,17
Fundo de Coesão	1 919,3	1 872,2	97,55	47,1	2,45
Mecanismo EEE	108,0	87,1	80,63	20,9	19,37
Total acções estruturais	25 758,6	24 426,8	94,83	1 295,5	5,03
PAGAMENTOS 1997					
FEOGA-Orientação	3 580,0	3 580,0	100,00	0,0	0,00
IFOP (pesca)	486,9	486,9	100,00	0,0	0,00
FEDER	11 522,6	11 521,4	99,99	1,2	0,01
FSE	6 143,4	6 143,4	100,00	0,0	0,00
Iniciativas comunitárias	1 858,6	1 677,3	90,25	181,3	9,75
Medidas transitórias, etc.	267,3	171,4	64,12	95,9	35,88
Regulamento (CEE) n° 3575/90	87,3	41,2	47,19	46,1	52,81
Outros	49,9	10,9	21,91	38,9	78,09
<i>Subtotal «Fundos Estruturais»</i>	23 996,0	23 632,5	98,49	363,4	1,51
Fundo de Coesão	2 326,0	2 323,0	99,87	3,0	0,13
Mecanismo EEE	102,5	102,5	100,00	0,0	0,00
Total acções estruturais	26 424,5	26 058,0	98,61	366,4	1,39

Quadro 6

Perspectivas financeiras — rubrica 2

(em milhares de ecus)

Fundos Estruturais	1994	1995	1996	1997
1. Dotação do exercício	21 323 000	24 069 000	26 579 000	28 620 000
2. Execução	19 245 723	21 937 911	26 078 201	27 226 145
3. Dotações não executadas (1-2)	2 077 277	2 131 089	500 799	1 393 855
4. Dotações transitadas para n+1	339 147	70 629	4 648	
5. Dotações anuladas (3-4)	1 738 130	2 060 460	496 151	1 393 855
6. Dotações transitadas de n-1 para n		339 147	70 629	4 648
7. Execução das dotações transitadas		331 601	63 038	4 648
8. Dotações transitadas não executadas		7 546	7 591	0
9. Anulação de autorizações, sem reconstituições		5 445	41 606	38 970
10. Total não utilizado (5+8+9)	1 738 130	2 073 451	545 348	1 432 825

Fundo de Coesão	1993	1994	1995	1996	1997
1. Dotação do exercício	1 565 000	1 853 000	2 152 000	2 444 000	2 749 000
2. Execução	1 564 645	1 852 963	2 151 972	2 443 933	2 748 925
3. Dotações não executadas (1-2)	355	37	28	67	75
4. Dotações transitadas para n+1	136	0	0	0	0
5. Dotações anuladas (3-4)	219	37	28	67	75
6. Dotações transitadas de n-1 para n		136	0	0	0
7. Execução das dotações transitadas		121	0	0	0
8. Dotações transitadas não executadas		16	0	0	0
9. Anulação de autorizações, descontadas as reconstituições		5	10 489	16 718	100 589
10. Total não utilizado (5+8+9)	219	58	10 517	16 785	100 664

Mecanismo financeiro EEE	1995	1996	1997
1. Dotação do exercício	108 000	108 000	108 000
2. Execução	90 000	87 000	102 500
3. Total não utilizado	18 000	21 000	5 500

Acções estruturais	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Perspectivas financeiras	23 176 000	26 329 000	29 131 000	31 477 000	33 461 000	39 025 000
Dotação orçamental	23 176 000	26 329 000	29 131 000	31 477 000	33 461 000	
Utilização líquida	21 437 812	24 227 032	28 547 867	29 938 011		
Dotação não utilizada	1 738 188	2 101 968	583 133	1 538 989		

Fonte: Comissão. Ajustamentos às perspectivas financeiras.

*Quadro 7***Impacto das adaptações das perspectivas financeiras às condições de execução****Dotações para autorizações**

Fundos Estruturais	1995	1996	1997	1998	1999
Adaptação 1996		869	869		
Adaptação 1997			380	1 000	693
Adaptação 1998				-500	1 045
Adaptação 1999					1 433
TOTAL		869	1 249	500	3 171

Fundo de Coesão	1995	1996	1997	1998	1999
Adaptação 1997			11		
Adaptação 1998					17
Adaptação 1999					101
TOTAL			11		118

A Comissão propôs uma adaptação de 5 milhões de ecus a título do mecanismo financeiro EEE.

Dotações para pagamentos

Ações estruturais	1995	1996	1997	1998	1999
Adaptação 1996		935	696	434	173
Adaptação 1997			186	633	632
Adaptação 1998				-300	300
Adaptação 1999					300
TOTAL		935	882	767	1 405

Quadro 8

Comparação entre os planos financeiros iniciais e os planos em vigor em 31.12.1997 do conjunto das intervenções no âmbito do objectivo nº 2 (período 1994-1996)

(em ecus)

		Planos financeiros iniciais			Planos financeiros em vigor			Diferença entre os planos financeiros			Rácio planos em vigor/planos iniciais		
		Total FE	FEDER	FSE	Total FE	FEDER	FSE	Total FE	FEDER	FSE	Total FE	FEDER	FSE
Bélgica	1994	51 000 250	41 440 500	9 559 750	4 526 261	1 214 500	3 311 761	-46 473 989	-40 226 000	-6 247 989	8,87 %	2,93 %	34,64 %
	1995	53 000 250	43 068 500	9 931 750	10 785 161	5 199 971	5 585 190	-42 215 089	-37 868 529	-4 346 560	20,35 %	12,07 %	56,24 %
	1996	55 999 500	45 511 500	10 488 000	118 218 058	104 208 719	14 009 339	62 218 558	58 697 219	3 521 339	211,11 %	228,97 %	133,57 %
	Total	160 000 000	130 020 500	29 979 500	133 529 480	110 623 190	22 906 290	-26 470 520	-19 397 310	-7 073 210	83,46 %	85,08 %	76,41 %
Dinamarca	1994	17 796 000	14 051 000	3 745 000	1 553 000	1 500 000	53 000	-16 243 000	-12 551 000	-3 692 000	8,73 %	10,68 %	1,42 %
	1995	18 565 000	14 657 000	3 908 000	21 990 000	19 731 000	2 259 000	3 425 000	5 074 000	-1 649 000	118,45 %	134,62 %	57,80 %
	1996	19 639 000	15 502 000	4 137 000	30 560 000	22 511 000	8 049 000	10 921 000	7 009 000	3 912 000	155,61 %	145,21 %	194,56 %
	Total	56 000 000	44 210 000	11 790 000	54 103 000	43 742 000	10 361 000	-1 897 000	-468 000	-1 429 000	96,61 %	98,94 %	87,88 %
Alemanha	1994	233 210 000	164 000 000	69 210 000	25 271 004	13 230 004	12 041 000	-207 938 996	-150 769 996	-57 169 000	10,84 %	8,07 %	17,40 %
	1995	243 011 000	170 341 000	72 670 000	105 609 000	57 753 000	47 856 000	-137 402 000	-112 588 000	-24 814 000	43,46 %	33,90 %	65,85 %
	1996	256 781 000	179 341 000	77 440 000	572 498 000	409 976 000	162 522 000	315 717 000	230 635 000	85 082 000	222,95 %	228,60 %	209,87 %
	Total	733 002 000	513 682 000	219 320 000	703 378 004	480 959 004	222 419 000	-29 623 996	-32 722 996	3 099 000	95,96 %	93,63 %	101,41 %
Espanha	1994	360 000 312	277 100 000	82 900 312	205 203 512	167 146 973	38 056 539	-154 796 800	-109 953 027	-44 843 773	57,00 %	60,32 %	45,91 %
	1995	373 999 614	288 000 000	85 999 614	262 646 028	201 164 999	61 481 029	-111 353 586	-86 835 001	-24 518 585	70,23 %	69,85 %	71,49 %
	1996	395 999 288	305 000 000	90 999 288	522 127 158	413 071 672	109 055 486	126 127 870	108 071 672	18 056 198	131,85 %	135,43 %	119,84 %
	Total	1 129 999 214	870 100 000	259 899 214	989 976 699	781 383 644	208 593 055	-140 022 515	-88 716 356	-51 306 159	87,61 %	89,80 %	80,26 %
França	1994	561 425 401	464 840 201	96 585 200	164 124 497	108 265 494	55 859 003	-397 300 904	-356 574 707	-40 726 197	29,23 %	23,29 %	57,83 %
	1995	584 402 499	479 362 500	105 039 999	289 904 263	219 764 876	70 139 387	-294 498 236	-259 597 624	-34 900 612	49,61 %	45,85 %	66,77 %
	1996	617 372 097	508 357 299	109 014 798	1 127 558 014	1 011 424 700	116 133 314	510 185 917	503 067 401	7 118 516	182,64 %	198,96 %	106,53 %
	Total	1 763 199 997	1 452 560 000	310 639 997	1 581 586 774	1 339 455 070	242 131 704	-181 613 223	-113 104 930	-68 508 293	89,70 %	92,21 %	77,95 %
Itália	1994	210 737 000	166 687 000	44 050 000	11 145 391	10 312 790	832 601	-199 591 609	-156 374 210	-43 217 399	5,29 %	6,19 %	1,89 %
	1995	219 634 000	173 712 000	45 922 000	19 126 607	12 509 621	6 616 986	-200 507 393	-161 202 379	-39 305 014	8,71 %	7,20 %	14,41 %
	1996	253 629 000	201 921 000	51 708 000	493 740 620	377 261 230	116 479 390	240 111 620	175 340 230	64 771 390	194,67 %	186,84 %	225,26 %
	Total	684 000 000	542 320 000	141 680 000	524 012 618	400 083 641	123 928 977	-159 987 382	-142 236 359	-17 751 023	76,61 %	73,77 %	87,47 %
Luxemburgo	1994	2 000 000	1 723 000	277 000	899 532	714 997	184 535	-1 100 468	-1 008 003	-92 465	44,98 %	41,50 %	66,62 %
	1995	2 000 000	1 723 000	277 000	517 669	378 496	139 173	-1 482 331	-1 344 504	-137 827	25,88 %	21,97 %	50,24 %
	1996	3 000 000	2 583 000	417 000	3 920 241	3 467 149	453 092	920 241	884 149	36 092	130,67 %	134,23 %	108,66 %
	Total	7 000 000	6 029 000	971 000	5 337 442	4 560 642	776 800	-1 662 558	-1 468 358	-194 200	76,25 %	75,65 %	80,00 %

(em ecus)

		Planos financeiros iniciais			Planos financeiros em vigor			Diferença entre os planos financeiros			Rácio planos em vigor/planos iniciais		
		Total FE	FEDER	FSE	Total FE	FEDER	FSE	Total FE	FEDER	FSE	Total FE	FEDER	FSE
Países Baixos	1994	95 960 000	66 940 000	29 020 000	11 554 342	672 745	10 881 597	-84 405 658	-66 267 255	-18 138 403	12,04 %	1,00 %	37,50 %
	1995	99 090 000	67 880 000	31 210 000	26 279 204	10 398 319	15 880 885	-72 810 796	-57 481 681	-15 329 115	26,52 %	15,32 %	50,88 %
	1996	104 950 000	71 160 000	33 790 000	186 289 913	132 900 530	53 389 383	81 339 913	61 740 530	19 599 383	177,50 %	186,76 %	158,00 %
	Total	300 000 000	205 980 000	94 020 000	224 123 459	143 971 594	80 151 865	-75 876 541	-62 008 406	-13 868 135	74,71 %	69,90 %	85,25 %
Reino Unido	1994	681 998 000	511 607 000	170 391 000	144 811 000	28 794 000	116 017 000	-537 187 000	-482 813 000	-54 374 000	21,23 %	5,63 %	68,09 %
	1995	710 001 000	532 642 000	177 359 000	237 928 000	130 003 000	107 925 000	-472 073 000	-402 639 000	-69 434 000	33,51 %	24,41 %	60,85 %
	1996	750 001 000	562 631 000	187 370 000	1 634 690 000	1 362 960 000	271 730 000	884 689 000	800 329 000	84 360 000	217,96 %	242,25 %	145,02 %
	Total	2 142 000 000	1 606 880 000	535 120 000	2 017 429 000	1 521 757 000	495 672 000	-124 571 000	-85 123 000	-39 448 000	94,18 %	94,70 %	92,63 %

Fonte: Planos financeiros dos DOCUP e programas do objectivo nº 2.

Quadro 9

Análise das razões na origem da reduzida taxa de utilização das dotações comunitárias (respostas ao questionário)

	a) Número de respostas	b) Muito im- portante	c) Impor- tante	b) + c) / a)	d) Pouco im- portante	e) Insig- nifi- cante
A. A NÍVEL DA PROGRAMAÇÃO						
1. Dificuldades aquando da elaboração do DOCUP/QCA/PO	50	4	13	34,00 %	17	16
2. Atrasos na adopção dos DOCUP/QCA/PO	48	11	22	68,75 %	7	8
3. Existência de cláusulas suspensivas e de atrasos no seu levantamento	41	2	3	12,20 %	8	28
4. Inclusão de acções não previstas inicialmente	45	4	9	28,89 %	4	28
5. Prioridade dada à conclusão de intervenções de períodos anteriores	46	4	2	13,04 %	8	32
6. Plano de financiamento inicial que se revela demasiado optimista	47	9	22	65,96 %	10	6
7. Texto do DOCUP/QCA/PO pouco flexível	47	2	12	29,79 %	14	19
8. Necessidade de introduzir modificações importantes no DOCUP/CA/PO/Acção	50	8	18	52,00 %	13	11
9. Dificuldades e atrasos na realização dessas modificações/ /reprogramações	48	9	19	58,33 %	10	10
10. Complexidade dos procedimentos administrativos:						
— comunitários	49	6	27	67,35 %	8	8
— nacionais	44	13	15	63,64 %	8	8
B. A NÍVEL DOS CIRCUITOS FINANCEIROS						
1. Atrasos na chegada dos fundos comunitários:						
— ao Estado-Membro	42	2	8	23,81 %	14	18
— à região	36	5	8	36,11 %	12	11
— a outro nível	27	1	4	18,52 %	12	10
2. Concentração das operações financeiras no final do exercício:						
— para as transferências comunitárias	35	3	7	28,57 %	10	15
— para as transferências no interior do Estado-Membro	36	3	7	27,78 %	10	16
3. Os procedimentos existentes não permitem o pagamento de adiantamentos aos beneficiários finais ou esses pagamentos apenas podem ser efectuados em certas condições susceptíveis de alongar os procedimentos	48	7	14	43,75 %	10	17
C. A NÍVEL DO TRATAMENTO DOS DADOS FINANCEIROS						
1. Dificuldades na recolha das informações junto dos beneficiários (indicar a natureza da dificuldade: por exemplo, ausência de contabilidade separada, ...)	50	10	16	52,00 %	13	11

	a) Número de respostas	b) Muito im- portante	c) Impor- tante	b) + c) / a)	d) Pouco im- portante	e) Insig- nifi- cante
2. Conhecimento insuficiente, por parte dos gestores, quanto aos limiares de desencadeamento do pagamento dos adiantamentos e dos saldos comunitários	45	2	5	15,56 %	19	19
3. Extensão dos circuitos de transmissão das informações financeiras	47	3	15	38,30 %	23	6
4. Extensão do procedimento de transmissão dos pedidos de pagamento à Comissão	43	4	9	30,23 %	19	11
5. Morosidade na análise dos dados financeiros pela Comissão	44	2	11	29,55 %	21	10

D. A NÍVEL ORÇAMENTAL

1. Dificuldades de mobilização das contrapartes:						
— nacionais	37	7	5	32,43 %	12	13
— regionais/locais	38	4	7	28,95 %	14	13
— privadas	33	3	10	39,39 %	10	10
2. Restrições orçamentais imprevistas a nível:						
— nacional	39	5	6	28,21 %	15	13
— regional/local	35	1	6	20,00 %	14	14
— outro	19	0	1	5,26 %	6	12
3. Variações da taxa de câmbio divisas/ecu:						
— desvalorização	36	1	8	25,00 %	5	22
— valorização	29	0	4	13,79 %	6	19
4. Extensão dos procedimentos de execução orçamental devido à existência de co-financiamento comunitário	48	2	10	25,00 %	19	17
5. Contradições entre os procedimentos/normas comunitárias e nacionais (por exemplo: conceito de autorização)	50	13	11	48,00 %	13	13

E. A NÍVEL DA EXECUÇÃO DA INTERVENÇÃO

1. Dificuldades para iniciar os procedimentos de selecção das acções/projectos antes da adopção da decisão da Comissão pela qual é concedida a ajuda	50	8	17	50,00 %	12	13
2. Conhecimento insuficiente, por parte dos beneficiários, das normas e procedimentos comunitários	52	12	14	50,00 %	19	7
3. Alterações na estrutura administrativa (por exemplo: reorganização de serviços, mudança de procedimentos, . . .)	51	13	11	47,06 %	14	13
4. Circunstâncias excepcionais (por exemplo: mudanças políticas, privatizações, catástrofes naturais, . . .)	43	6	6	27,91 %	3	28
5. Aplicação do artigo 24º do Regulamento (CEE) nº 4253/88 (redução, suspensão e supressão do concurso)	38	1	1	5,26 %	12	24
6. Dificuldades na coordenação de vários sistemas de gestão comunitários e nacionais (nomeadamente no caso de programas plurifundos)	48	15	12	56,25 %	10	11

	a) Número de respostas	b) Muito im- portante	c) Impor- tante	b) + c) / a)	d) Pouco im- portante	e) Insig- nifi- cante
7. Dificuldades na coordenação de um número elevado de beneficiários	49	10	14	48,98 %	14	11
8. Mau funcionamento do Comité de Seguimento:						
— da sua instituição tardia e/ou número de reuniões insuficiente	38	1	4	13,16 %	10	23
— organização inadequada relativamente às necessidades (por exemplo: pouco tempo para examinar a documentação ou para permitir a intervenção do número elevado de participantes . . .)	39	4	8	30,77 %	9	18
Extensão dos procedimentos de adopção das decisões	39	7	7	35,90 %	13	12
9. Prazos relativos ao relatório anual/final para:						
— a elaboração	38	0	6	15,79 %	15	17
— a transmissão	36	1	0	2,78 %	18	17
— a aprovação pela Comissão	37	2	6	21,62 %	15	14
10. Dificuldades a nível de uma medida/acção/projecto ou de um beneficiário que causam o atraso da intervenção no seu conjunto	39	6	7	33,33 %	8	18

F. A NÍVEL DA EXECUÇÃO DAS ACÇÕES

1. Início tardio dos projectos/acções devido:						
— aos procedimentos de adjudicação dos contratos públicos	41	8	13	51,22 %	8	12
— aos procedimentos de avaliação do impacto ambiental	40	4	12	40,00 %	10	14
— aos resultados dos estudos de viabilidade	41	4	9	31,71 %	14	14
— a outras causas (por exemplo: expropriações . . .)	28	6	9	53,57 %	4	9
2. Dificuldades durante a execução (por exemplo: dificuldades técnicas, imprevistos, falência, aumento dos custos . . .)	47	1	15	34,04 %	16	15
3. Extensão dos procedimentos de alteração de medidas/acções/ /projectos na sequência de:						
— atrasos na sua execução	40	4	11	37,50 %	14	11
— alteração das prioridades	35	7	6	37,14 %	12	10

*Quadro 10***Lista dos anexos**

- ANEXO I: Perspectivas financeiras 1993-1999 e afectação dos recursos dos Fundos Estruturais
- Quadro I.1 Repartição anual dos recursos disponíveis no âmbito dos Fundos Estruturais e do IFOP para o período 1994-1999 (a preços de 1992 e em milhões de ecus)
 - Quadro I.2 Repartição dos recursos por objectivo (a preços de 1992 e em milhões de ecus)
 - Quadro I.3 Repartição dos recursos por objectivo e dotações destinadas ao financiamento das Iniciativas Comunitárias (a preços de 1994 e em milhões de ecus)
 - Quadro I.4 Ventilação dos recursos a título dos QCA por objectivo e por Estado-Membro (a preços de 1994 e em milhões de ecus)
 - Quadro I.5 Afectação dos Fundos Estruturais aos novos Estados-Membros (em milhões de ecus)
 - Quadro I.6 Repartição dos recursos destinados ao financiamento das Iniciativas Comunitárias (EU-12)
 - Quadro I.7 Pormenores da repartição dos recursos destinados ao financiamento das Iniciativas Comunitárias (EU-12)
 - Quadro I.8 Resultado por Estado-Membro e por Iniciativa da repartição dos recursos destinados ao financiamento das Iniciativas Comunitárias (EU-12)
 - Quadro I.9 Ventilação das dotações destinadas ao financiamento das Iniciativas Comunitárias pelos novos Estados-Membros (em milhões de ecus e a preços de 1995)
- ANEXO II: Execução das acções estruturais 1994-1997 por objectivo, Fundo e Estado-Membro
- Quadro II.1 Execução das acções estruturais 1994-1997
 - Quadro II.2 Execução por Fundo e por Estado-Membro
 - Quadro II.3 Execução por Fundo e por objectivo
 - Quadro II.4 Execução por objectivo e por Fundo
 - Quadro II.5 Execução por Estado-Membro e por objectivo
 - Quadro II.6 Execução por objectivo, Estado-Membro e Fundo
- ANEXO III: Pormenor da execução orçamental 1994-1997 por Fundo, objectivo, Estado-Membro e exercício
- Quadro III.1 Execução orçamental por país e por ano. Pagamentos por ano de realização e por ano de autorização — objectivo 1 FEDER
 - Quadro III.2 Execução orçamental por país e por ano. Pagamentos por ano de realização e por ano de autorização — objectivo 1 FSE
 - Quadro III.3 Execução orçamental por país e por ano. Pagamentos por ano de realização e por ano de autorização — objectivo 1 FEOGA
 - Quadro III.4 Execução orçamental por país e por ano. Pagamentos por ano de realização e por ano de autorização — objectivo 1 IFOP
 - Quadro III.5 Execução orçamental por país e por ano. Pagamentos por ano de realização e por ano de autorização — total objectivo 1
 - Quadro III.6 Execução orçamental por país e por ano. Pagamentos por ano de realização e por ano de autorização — objectivo 2 FEDER
 - Quadro III.7 Execução orçamental por país e por ano. Pagamentos por ano de realização e por ano de autorização — objectivo 2 FSE
 - Quadro III.8 Execução orçamental por país e por ano. Pagamentos por ano de realização e por ano de autorização — total objectivo 2

- Quadro III.9 Execução orçamental por país e por ano. Pagamentos por ano de realização e por ano de autorização — objectivo 3 FSE
- Quadro III.10 Execução orçamental por país e por ano. Pagamentos por ano de realização e por ano de autorização — objectivo 4 FSE
- Quadro III.11 Execução orçamental por país e por ano. Pagamentos por ano de realização e por ano de autorização — objectivo 5a (nas zonas 5b) FEOGA
- Quadro III.12 Execução orçamental por país e por ano. Pagamentos por ano de realização e por ano de autorização — objectivo 5a (fora das zonas 1 e 5b) FEOGA
- Quadro III.13 Execução orçamental por país e por ano. Pagamentos por ano de realização e por ano de autorização — total objectivo 5a FEOGA
- Quadro III.14 Execução orçamental por país e por ano. Pagamentos por ano de realização e por ano de autorização — objectivo 5a IFOP
- Quadro III.15 Execução orçamental por país e por ano. Pagamentos por ano de realização e por ano de autorização — objectivo 5b FEDER
- Quadro III.16 Execução orçamental por país e por ano. Pagamentos por ano de realização e por ano de autorização — objectivo 5b FSE
- Quadro III.17 Execução orçamental por país e por ano. Pagamentos por ano de realização e por ano de autorização — objectivo 5b FEOGA
- Quadro III.18 Execução orçamental por país e por ano. Pagamentos por ano de realização e por ano de autorização — total objectivo 5b
- Quadro III.19 Execução orçamental por país e por ano. Pagamentos por ano de realização e por ano de autorização — objectivo 6 FEDER
- Quadro III.20 Execução orçamental por país e por ano. Pagamentos por ano de realização e por ano de autorização — objectivo 6 FSE
- Quadro III.21 Execução orçamental por país e por ano. Pagamentos por ano de realização e por ano de autorização — objectivo 6 FEOGA
- Quadro III.22 Execução orçamental por país e por ano. Pagamentos por ano de realização e por ano de autorização — objectivo 6 IFOP
- Quadro III.23 Execução orçamental por país e por ano. Pagamentos por ano de realização e por ano de autorização — total objectivo 6
- Quadro III.24 Execução orçamental por iniciativa comunitária e por exercício

ANEXO IV: Comparação entre as previsões e a execução orçamental por objectivo, país e ano

- Quadro IV.1 Comparação entre as previsões e a execução orçamental por país e ano — objectivo 1
- Quadro IV.2 Comparação entre as previsões e a execução orçamental por país e ano — objectivo 2
- Quadro IV.3 Comparação entre as previsões e a execução orçamental por país e ano — objectivos 3 e 4
- Quadro IV.4 Comparação entre as previsões e a execução orçamental por país e ano — objectivo 5a (domínio da agricultura)
- Quadro IV.5 Comparação entre as previsões e a execução orçamental por país e ano — objectivo 5a (domínio da pesca)
- Quadro IV.6 Comparação entre as previsões e a execução orçamental por país e ano — objectivo 5b
- Quadro IV.7 Comparação entre as previsões e a execução orçamental por país e ano — objectivo 6

- ANEXO V: Comparação entre os planos financeiros iniciais e os planos em vigor em 31.12.1997 do conjunto das intervenções no âmbito do objectivo 2 do período 1994-1996
- Quadro V.1 Comparação entre os planos financeiros iniciais e os planos em vigor em 31.12.1997 do conjunto das intervenções no âmbito do objectivo 2 — Bélgica
- Quadro V.2 Comparação entre os planos financeiros iniciais e os planos em vigor em 31.12.1997 do conjunto das intervenções no âmbito do objectivo 2 — Dinamarca
- Quadro V.3 Comparação entre os planos financeiros iniciais e os planos em vigor em 31.12.1997 do conjunto das intervenções no âmbito do objectivo 2 — Alemanha
- Quadro V.4 Comparação entre os planos financeiros iniciais e os planos em vigor em 31.12.1997 do conjunto das intervenções no âmbito do objectivo 2 — Espanha
- Quadro V.5 Comparação entre os planos financeiros iniciais e os planos em vigor em 31.12.1997 do conjunto das intervenções no âmbito do objectivo 2 — França
- Quadro V.6 Comparação entre os planos financeiros iniciais e os planos em vigor em 31.12.1997 do conjunto das intervenções no âmbito do objectivo 2 — Itália
- Quadro V.7 Comparação entre os planos financeiros iniciais e os planos em vigor em 31.12.1997 do conjunto das intervenções no âmbito do objectivo 2 — Luxemburgo
- Quadro V.8 Comparação entre os planos financeiros iniciais e os planos em vigor em 31.12.1997 do conjunto das intervenções no âmbito do objectivo 2 — Países Baixos
- Quadro V.9 Comparação entre os planos financeiros iniciais e os planos em vigor em 31.12.1997 do conjunto das intervenções no âmbito do objectivo 2 — Reino Unido
- ANEXO VI: Execução das dotações de autorização e das dotações de pagamento das acções estruturais por rubrica orçamental — exercícios 1994-1997
- Quadro VI.1 Execução das dotações de autorização das acções estruturais por rubrica orçamental — exercício 1994
- Quadro VI.2 Execução das dotações de pagamento das acções estruturais por rubrica orçamental — exercício 1994
- Quadro VI.3 Execução das dotações de autorização das acções estruturais por rubrica orçamental — exercício 1995
- Quadro VI.4 Execução das dotações de pagamento das acções estruturais por rubrica orçamental — exercício 1995
- Quadro VI.5 Execução das dotações de autorização das acções estruturais por rubrica orçamental — exercício 1996
- Quadro VI.6 Execução das dotações de pagamento das acções estruturais por rubrica orçamental — exercício 1996
- Quadro VI.7 Execução das dotações de autorização das acções estruturais por rubrica orçamental — exercício 1997
- Quadro VI.8 Execução das dotações de pagamento das acções estruturais por rubrica orçamental — exercício 1997
-

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2. RESUMO DAS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES

A Comissão considera que o resumo das observações do Tribunal pode dar lugar a uma impressão negativa injustificada em relação às operações dos Fundos estruturais. O Tribunal centra-se nas imperfeições e debilidades inevitáveis da gestão dos Fundos. Porém, para cada programa com problemas existem muitos outros que funcionam normalmente e que apresentam benefícios amplamente apreciados.

A utilização eficaz dos Fundos estruturais pressupõe a concepção de regras adequadas, bem como um amplo esforço subsequente de planeamento, formulação de programas, gestão e acompanhamento de programas, gestão e avaliação orçamental e financeira. Há que alcançar os objectivos financeiros e, simultaneamente, garantir um produto de qualidade. Muitas pessoas estão envolvidas neste trabalho, a vários níveis; existem centenas de programas e centenas de milhares de projectos.

A Comissão, pelo seu lado, oferece o melhor contributo possível para gerir os programas em curso e para garantir a existência, bem como o correcto funcionamento, de uma gestão eficiente e de sistemas de controlo nos Estados-membros. A Comissão também propôs, à luz da experiência e em relação ao novo período de programação que se inicia no ano 2000, importantes alterações nas regras, em sectores-chave como a programação, parcerias, gestão financeira e controlo e avaliação. Muitas das referidas mudanças visam a simplificação, a descentralização e a clarificação das responsabilidades, destinando-se a aumentar a utilidade das acções dos Fundos estruturais.

2.2. A fraca taxa de utilização das dotações em 1994 e 1995 foi devida a um arranque lento do novo período de programação. Foi especialmente afectada a execução orçamental das iniciativas comunitárias (IC), sem dúvida principalmente por causa do grande número de IC e de programas de IC; no entanto, a situação melhorou desde então. A insuficiência de dotações de pagamento em 1997 explica-se pelo facto de que a autoridade orçamental reduziu o volume das dotações de pagamento relativamente às propostas da Comissão, tendo recusado uma transferência.

2.3. A situação descrita pelo Tribunal ilustra a dificuldade em compatibilizar a anualidade do orçamento com a programação plurianual própria dos Fundos estruturais. Recordar-se igualmente que as autorizações e os pagamentos comunitários dependem da execução «no terreno» e

da utilização das dotações comunitárias por parte dos Estados-membros, factores que são dificilmente previsíveis com exactidão dentro dos prazos relativos aos procedimentos orçamentais da União.

2.4. A Comissão propôs para o próximo período de programação um sistema segundo o qual seriam efectuadas automaticamente as autorizações anuais relativas a um programa.

2.5. A informação relativa à execução das operações está contida nas declarações de despesa do Estado-membro e no relatório anual de execução relativo a cada programa, sendo obtida em certos casos com base no encerramento anual das operações. A Comissão apresenta a referida informação nos relatórios anuais relativos à execução dos Fundos estruturais. Para o próximo período de programação a Comissão propôs um sistema de indexação altamente simplificado e está a desenvolver um novo sistema comum de informação.

As informações apresentadas pela Comissão na conta de gestão e no balanço financeiro a título de compromissos extrapatrimoniais podem suscitar questões de interpretação marginais. Para mais comentários, veja-se o ponto 4.2.

2.6. Uma previsão orçamental precisa é de difícil realização, tendo em conta a natureza plurianual das operações, bem como a grande variedade de execução no terreno. No entanto, a Comissão e os Estados-membros estão a cooperar no contexto da iniciativa SEM 2000, a fim de melhorar as previsões dentro da medida do possível.

2.8. A Comissão deseja acentuar que as causas do atraso descrito neste número se aplicam a um determinado número de programas que estavam a evoluir de forma particularmente lenta. Portanto, não é aceitável que os referidos problemas sejam aplicáveis ao conjunto dos programas. Porém, alguns dos problemas citados deverão ser resolvidos ou atenuados mediante iniciativas recentes da Comissão (por exemplo, ao adoptar regras precisas relativas à elegibilidade) ou através das propostas da Comissão de alteração dos regulamentos respeitantes ao próximo período de programação. Outros problemas exigem maior eficiência operacional a vários níveis. No entanto, há certos problemas (por exemplo, a sobreposição de períodos de programação, a diferença entre procedimentos comunitários e certos procedimentos nacionais, variações de taxas de câmbio) com os quais há que viver e que deverão ser tratados pelos funcionários em causa.

2.9. A Comissão continuará a procurar assegurar, em colaboração com os Estados-membros, a melhor gestão possível dos programas dos Fundos estruturais.

3. PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS ACÇÕES ESTRUTURAIS

3.1. A distribuição das dotações dos Fundos estruturais por objectivos, IC e Estados-membros constituiu uma importante operação técnica e política que a Comissão considera ter realizado eficientemente, nos termos dos regulamentos, e, tendo em conta a amplitude da tarefa, dentro de um calendário razoável.

3.5-3.7. A Comissão admite que a execução dos programas das IC tem sido, em geral, muito lenta, mas há que compreender que os referidos programas implicaram frequentemente o estabelecimento de novas estruturas de gestão, por exemplo, um novo tipo de parceria local para os programas URBAN e Interreg II. Os atrasos também se explicam pelo grande número de programas propostos, muitas vezes tardiamente, pelos Estados-membros (em certos países um programa por iniciativa e por região), dos quais uma boa parte não apresentava o nível mínimo exigido de qualidade. A adopção da maior parte dos programas das IC, em 1995 e 1996, permitiu melhorar as taxas de execução em termos de dotações de autorização relativamente aos dois referidos exercícios orçamentais.

A Comissão propôs para o próximo período de programação que apenas deverão existir três IC e insistirá para que haja muitos menos programas individuais do que actualmente.

No que diz respeito à falta de dotações de pagamento em 1997, há que notar que o volume de dotações de pagamento inscritos por fim no orçamento comunitário foi reduzido pela autoridade orçamental relativamente às propostas da Comissão. A autoridade orçamental recusou igualmente uma transferência de dotações de pagamento nos finais de 1997.

3.8. O montante de 3 171 milhões de ecus representa apenas 2 % da verba total relativa a 1994-1999. O montante de 1 405 milhões de ecus para pagamentos refere-se às perspectivas financeiras globais (teóricas), não se relacionando directamente com as acções estruturais, nem com o orçamento de 1999.

3.11. A execução do objectivo 2 realizou-se em duas fases (1994-1996 e 1997-1999), como previsto pela regulamentação. Nestas condições, foi necessário proceder a uma concentração um tanto artificial na última parcela do primeiro período, ao passo que se a programação tivesse incidido sobre todo o período 1994-1999, a referida concentração teria sido evitada mediante uma distribuição ao longo da segunda parte deste período. Além disso, a transferência efectuada para o período 1997-1999 representa globalmente apenas 12 % da verba total do objectivo 2 em 1994-1996.

3.12. As regras de gestão financeira assentam no princípio da proporcionalidade entre as despesas incorridas no terreno, relativas a uma intervenção, e o volume das autorizações e pagamentos comunitários mobilizados para a intervenção em questão. Porém, é claro que as autorizações da Comissão e os adiantamentos para o co-financiamento de operações a taxas variáveis não podem reflectir exactamente a execução efectiva das referidas operações; apenas dão uma indicação da execução real no terreno. As propostas de regulamentos da Comissão para o novo período de programação apresentam o conceito segundo o qual, após um pagamento inicial por conta, os pagamentos posteriores da Comissão deverão deixar de ser adiantamentos mas passarão a ser reembolsos de pagamentos realmente efectuados nos Estados-membros. Nesta base, os pagamentos da Comissão deverão reflectir mais directamente os avanços reais no terreno. A Comissão também propôs que os programas que envolvem uma contribuição comunitária de 40 milhões de ecus, ou de valor inferior, deverão deixar de ser objecto de uma única autorização mas deverão, como nos programas mais amplos, ser autorizados em fracções anuais.

Os relatórios anuais permitem aos Estados-membros transmitir à Comissão as informações relativas à execução das intervenções e ao respectivo andamento no terreno. A Comissão, para cumprir as suas funções, não exige informação pormenorizada relativa ao estado de execução dos projectos individuais.

4. INFORMAÇÃO DISPONÍVEL SOBRE A EXECUÇÃO DAS ACÇÕES ESTRUTURAIS

4.1. A Comissão considera que os diversos sistemas de informação existentes nos diversos níveis de gestão, ainda que sendo susceptíveis de serem melhorados, proporcionam aos operadores em questão as informações de que necessitam. A Comissão estimula os Estados-membros a aperfeiçoarem os referidos sistemas com a colaboração da assistência técnica.

Para o próximo período, a Comissão propõe, em contrapartida da descentralização da gestão das intervenções a favor dos Estados-membros, um reforço dos sistemas de acompanhamento, de informação e de controlo.

4.2. A questão dos «compromissos extrapatrimoniais» nas acções estruturais levanta problemas de definição. Na óptica da Comissão, os compromissos básicos resultam das dotações de Edimburgo, dos Fundos estruturais, dos regulamentos do Fundo de Coesão e do Acordo Interinstitucional. Por conseguinte, os compromissos extrapatrimoniais podem definir-se como as dotações globais dos Fundos estruturais (incluindo a indexação total), menos a execução. Aquele montante representa o limite máximo das obrigações em causa, bem como o resultado provável,

sujeito a quaisquer anulações futuras de autorização (ainda desconhecidas).

O Tribunal gostaria que se efectuasse uma distinção relativa às «autorizações legais». Tal implicaria uma redução do montante acima referido mediante (i) indexação na medida em que os Estados-membros ainda não utilizaram formalmente a opção de atribuir a indexação a programas específicos e (ii) verbas ainda por atribuir a nível do programa (por exemplo, reservas). Os referidos montantes são bastante marginais no final do período de programação, constituindo, no entanto, uma obrigação das acções estruturais. Além disso, há constantes reafecções a nível do programa, tornando impraticável, numa data determinada, um cálculo dos compromissos extrapatrimoniais «da base para o topo».

Um outro problema ao calcular e verificar os compromissos extrapatrimoniais numa determinada data consiste em que apenas as autorizações e os pagamentos são registados como dados contabilísticos; as dotações dos programas não são registadas da mesma forma. Este aspecto pode suscitar questões de interpretação.

4.3. A Comissão explicou e justificou as suas práticas administrativas e contabilísticas neste domínio nas suas respostas ao ponto 21.4 do relatório anual do Tribunal referente a 1996 e aos pontos 3.34-3.35 do relatório relativo à declaração de fiabilidade de 1995. As «cláusulas-tipo» admitem explicitamente dois métodos possíveis para encerrar as fracções anuais. O princípio de anualidade do orçamento comunitário introduz inevitavelmente um elemento de «artifício» no tratamento orçamental dos programas plurianuais dos Fundos estruturais.

4.4. A Comissão está a preparar uma proposta relativa a uma profunda revisão do Regulamento Financeiro. A referida revisão terá totalmente em conta o parecer nº 4/97 do Tribunal.

4.5-4.6. A atribuição de verbas bem determinadas às acções estruturais (Fundos estruturais e Fundo de Coesão) foi estabelecida nos regulamentos-quadro específicos dos instrumentos em questão, bem como no Acordo Interinstitucional. Existem procedimentos orçamentais específicos que asseguram a disponibilização efectiva das referidas verbas. A gestão orçamental das dotações de autorização permite garantir e verificar a observância desta disposição.

A atribuição da verba efectua-se aquando da adopção das decisões que conferem ajuda comunitária aos programas e projectos. Neste âmbito, as autorizações constituem, como em relação a qualquer outra acção financiada pelo orçamento comunitário, o limite máximo dos pagamentos previstos a favor de uma determinada acção. A novidade introduzida pelas regras financeiras específicas dos Fundos estruturais e do Fundo de Coesão consiste em que o referido limite evolui no tempo na sequência da autoriza-

ção das fracções sucessivas. O reescalonamento dos planos financeiros dos programas visa adaptar a programação das intervenções às condições reais de execução. A adaptação dos planos financeiros das intervenções permite garantir, dentro do respeito das normas de aplicação, a autorização total da contribuição comunitária.

As novas propostas de regulamentos para o próximo período de programação constituem uma real simplificação do sistema dado que as autorizações serão efectuadas automaticamente todos os anos e os pagamentos serão unicamente efectuados com base nas despesas efectivamente incorridas. Este sistema de autorização automática deverá eliminar o fenómeno de reescalonamento no final do período.

4.7. A Comissão esforça-se por estabelecer um sistema mais eficiente, a fim de substituir ARINCO. Porém, todos os serviços chefe de fila dispuseram, no decurso do actual período de programação, dos dados necessários para o acompanhamento das operações dos Fundos relacionadas com os objectivos de que eram responsáveis. Os resultados de conjunto são apresentados nos relatórios anuais dos Fundos estruturais.

5. PROCEDIMENTOS ORÇAMENTAIS DAS ACÇÕES ESTRUTURAS

5.1-5.2. A utilização de transferências orçamentais constitui uma parte integrante e normal da gestão orçamental dos Fundos estruturais. Além disso, a Comissão considera que as referidas transferências não representam, em percentagem, volumes excessivos. Os movimentos mais importantes, acompanhados das respectivas justificações, foram submetidos à aprovação da autoridade orçamental. No decurso dos exercícios de 1994 e 1995, as referidas transferências foram justificadas principalmente por duas razões:

1. A repartição entre os Fundos, e por conseguinte, entre capítulos orçamentais, não era conhecida à partida;
2. O ritmo de adopção das intervenções era desigual de um objectivo para outro.

Aquando da preparação do anteprojecto de orçamento (APO), as previsões orçamentais devem ter em conta elementos de natureza diversa e, muitas vezes, dificilmente previsíveis, como, por exemplo, a conclusão dos procedimentos de adopção das intervenções ou o ritmo de execução das intervenções adoptadas. O exemplo do Tribunal relativo aos QCA/DOCUP do objectivo 2 reflecte precisamente o facto de que a subutilização verificada relativamente a estas acções em 1996 não pôde ser tomada em conta nas previsões do orçamento de 1997.

Relativamente às dotações de autorização, a verba orçamental global encontra-se pré-determinada. As previsões da Comissão devem nesse caso procurar obter uma repartição óptima dessa verba global entre as diversas rubricas orçamentais.

No âmbito de SEM 2000, a Comissão estabeleceu uma rede orçamental com os Ministérios das Finanças dos Estados-membros, com o objectivo, entre outros, de melhorar a previsão orçamental. No entanto, a complexidade e a flexibilidade (sob a forma de opções disponíveis para os Estados-membros) do actual sistema implicam um grau de incerteza na previsão orçamental que tem que ser resolvido, nomeadamente, mediante transferências.

5.3. São os planos financeiros actualizados que servem de base à construção do APO relativamente aos Fundos estruturais. Portanto, desde o orçamento de 1995 (preparado na Primavera de 1994) foi possível ter em conta as alterações já efectuadas e, por vezes, as alterações em curso.

5.4. A Comissão fundamenta a previsão orçamental dos pagamentos em diferentes métodos «da base para o topo» e «do topo para a base», métodos esses que não se limitam à «aplicação de percentagens»:

- Uma avaliação rubrica a rubrica das necessidades de dotações de pagamento para cobrir as autorizações anteriores por pagar (RAL) e as novas autorizações do ano civil em curso;
- Uma previsão dos Estados-membros no âmbito da rede orçamental mencionada nos pontos 5.1. e 5.2;
- Uma análise por extrapolação do aumento das autorizações e dos pagamentos a elas relativos ao longo do tempo;
- Um ajustamento forfetário relativo a um provável excesso de previsão numa perspectiva «de baixo para cima»;
- Um ajustamento forfetário que reflecte a necessidade de rigor orçamental global.

5.5. A Comissão acentua de novo a legitimidade do mecanismo da transferência como meio para ajustar verbas orçamentadas às necessidades mutáveis.

5.7. Os gestores dos programas estão conscientes da natureza dos planos financeiros, considerando-os um instrumento útil e necessário do planeamento e da gestão.

5.8-5.9. A Comissão informa os Estados-membros acerca dos recursos financeiros disponíveis como consequência da aplicação da indexação. O Estado-membro, por sua própria iniciativa, apresenta propostas de afectação dos recursos adicionais, quer para intervenções existentes, quer para novas intervenções.

A Comissão considera que, na prática, este sistema funcionou correctamente. Porém, embora o método de indexação já tenha sido simplificado no respeitante ao período 1994-1999 em relação ao período anterior, aquele é ainda demasiado complexo na sua aplicação. É por isso que a Comissão propôs, para o próximo período de programação, a adopção dos próximos QCA, DOCUP e IC a preços correntes.

6. ATRASO NA UTILIZAÇÃO DAS DOTAÇÕES COMUNITÁRIAS NO REFERENTE A DETERMINADAS FORMAS DE INTERVENÇÃO INDIVIDUAIS

Observações gerais

6.1. A Comissão chama a especial atenção para a presente observação do Tribunal: com efeito, os resultados do questionário enviado pelo Tribunal não são representativos, pois o referido questionário foi dirigido aos gestores dos 31 programas mais lentos (cerca de 3 % de todos os programas). Esta circunstância deve estar bem presente aquando da leitura do relatório do Tribunal.

6.2-6.5. O volume considerável de recursos financeiros envolvidos e o grande número de pré-documentos de programação — alguns, na opinião da Comissão, de qualidade insuficiente — implicaram que fosse necessário mais tempo para preencher os critérios de qualidade definidos nos regulamentos, em especial os que exigem a quantificação precisa dos objectivos, a avaliação prévia do impacto ambiental previsto e a observância do princípio da adicionalidade.

6.6-6.8. É claro que os procedimentos nacionais aplicados para a execução das operações dos Fundos estruturais podem afectar a taxa de utilização dos fundos disponíveis. No entanto, estes procedimentos têm que ter em conta as exigências comunitárias.

6.9. A data limite inicial da elegibilidade está fixada na regulamentação unicamente no que diz respeito às despesas efectivas incorridas pelos beneficiários finais. Trata-se da data de recepção pela Comissão do pedido de apoio do Estado-membro. A data limite final das autorizações é explicitamente mencionada na decisão da Comissão que aprova a forma de intervenção e que se refere aos compromissos jurídicos e financeiros.

A noção de «validade do compromisso a nível dos Estados-membros» foi especificada numa ficha relativa à elegibilidade das despesas elaborada pela Comissão em colaboração com os Estados-membros. A proposta da Comissão relativa ao sistema de pagamentos para o novo período de programação terá como consequência que a noção de data limite para os compromissos nacionais já não terá consequências operacionais.

6.10. É exacto que não existe data limite inicial de autorização das despesas. Em contrapartida, a Comissão especificou as condições relativas à elegibilidade das despesas relativas aos compromissos contraídos antes da data de início da forma de intervenção (quer dizer, antes da recepção por parte da Comissão do pedido de apoio correspondente) no ponto 1.4 da ficha 2 relativa às despesas elegíveis.

6.11. A Comissão, por intermédio dos Fundos estruturais, não pode co-financiar exclusivamente nem as acções já em curso, nem acções novas; deve, pelo contrário, apoiar simultaneamente acções já existentes e o desenvolvimento de acções novas que correspondam às prioridades da Comunidade.

6.12. A Comissão concorda que é difícil a coordenação necessária no caso dos programas plurifundos, mas considera que melhorou.

6.13. Os comités de acompanhamento organizados e presididos pelos Estados-membros são, na realidade, demasiado diversos para permitir generalizações acerca da respectiva eficácia, que, na óptica da Comissão, tem vindo a melhorar em muitos casos. Desempenham um papel fundamental na gestão das operações dos Fundos estruturais.

No âmbito da reforma dos Fundos para o próximo período de programação, a Comissão propõe uma descentralização das decisões relativas à execução das intervenções. Na sequência da reforma, os procedimentos no interior do Estado-membro deverão tornar-se mais simples.

Programação

6.14-6.16. As autoridades italianas depararam-se com importantes dificuldades para se adaptarem à abordagem por programas dos Fundos estruturais, tendo a aprovação de programas e a execução dos programas no terreno sido afectadas por grandes atrasos. Por esta razão, a Comissão e as autoridades centrais e regionais italianas celebraram um acordo, em Julho de 1995, para melhorar a gestão dos Fundos estruturais em Itália.

As negociações relativas a alguns programas foram adiadas. Isto deveu-se principalmente a debilidades das propostas. Dois programas de responsabilidade da DG XVI, apresentados em 1994, foram de facto adoptados apenas em 1997- Interreg II, Itália-Áustria e Itália-Eslovénia. As negociações relativas a estes programas foram difíceis mas a Comissão concorda que deveriam ter sido concluídas mais rapidamente.

6.17. As propostas dos Estados-membros para o co-financiamento de ajudas globais suscitam frequentemente questões difíceis que levam inevitavelmente tempo a resolver.

6.18. Os serviços da Comissão responsáveis pelo sector dos auxílios estatais tomaram algumas medidas para evitar atrasos desnecessários nos procedimentos de aprovação. Além disso, a recente aprovação do Regulamento (CE) n.º 994/98 do Conselho, relativo à aplicação dos artigos 92.º e 93.º do Tratado, permite à Comissão isentar determinadas categorias importantes de auxílios das exigências de notificação do n.º 3 do artigo 93.º Tal deverá simplificar e facilitar ainda mais a aplicação de medidas de auxílio às empresas ao abrigo da próxima geração dos programas dos Fundos estruturais.

6.19. A repartição anual prevista nos planos financeiros apenas pode ser indicativa relativamente aos anos restantes. Tal é uma consequência do carácter plurianual da programação e do sistema actual de gestão financeira. Além disso, as perspectivas financeiras são fixadas pela autoridade orçamental para orientar na elaboração dos orçamentos anuais; portanto, estes devem, de uma maneira ou de outra, ser reflectidos na programação dos Fundos estruturais.

6.21. Parece racional que, nos casos em que a despesa pode ser atribuída a um de dois períodos sucessivos de programação, a referida despesa seja atribuída ao primeiro período, se as dotações se encontram disponíveis.

6.22. A descentralização das decisões relativas à execução das intervenções, proposta pela Comissão para o próximo período de programação com base na experiência adquirida, deverá permitir uma simplificação decisiva dos procedimentos de alteração dos programas.

Circuitos financeiros

6.23. A Comissão procura efectuar os seus próprios pagamentos o mais rapidamente possível. Os regulamentos prevêem um sistema de adiantamentos para pré-financiar os pagamentos que os Estados-membros têm que efectuar no âmbito dos Fundos estruturais. A complexidade dos circuitos financeiros, tal como indicada pelo Tribunal, é inelutável na medida em que várias administrações nacionais, regionais e locais têm que intervir frequentemente, umas após as outras.

6.24-6.26. O co-financiamento dos Fundos estruturais baseia-se em adiantamentos aos Estados-membros, visando facilitar a execução das operações. Porém, é claro que as medidas administrativas nacionais de execução têm um importante impacto no andamento dos programas e na utilização dos fundos disponíveis. A Comissão não pode substituir-se aos Estados-membros nesta matéria. Contudo, o Regulamento (CE) n.º 2064/97 contém disposições específicas que deverão melhorar a situação: o n.º 2, alínea b), do artigo 2.º estabelece que o Estado-

-membro deverá verificar a atribuição e as transferências dos fundos disponíveis comunitários e nacionais; o artigo 4º, alínea f), dispõe que seja verificado o pagamento efectivo das contribuições comunitárias aos beneficiários finais sem quaisquer deduções ou prazos injustificados.

6.27. O baixo nível de despesa pública em 1994 reflecte-se na adopção tardia deste programa. A repartição anual das despesas orientou-se mais pelas perspectivas financeiras do que pelas perspectivas realistas de execução. Além disso, as fracções anuais são estabelecidas a nível do programa, não se orientando necessariamente para cada um dos 1 256 projectos co-financiados na Saxe-Anhalt durante o período de 1994-1996.

6.28. Em 1997, apenas 20 % dos pagamentos foram efectuados em Dezembro em comparação com 48 % em 1994. Os números equivalentes em autorizações foram 32 % e 60 %. As propostas da Comissão para o próximo período de programação eliminarão a concentração de autorizações e de pagamentos da Comissão no final do ano.

6.29. Os procedimentos mencionados pelo Tribunal deveriam ser estabelecidos no interior dos Estados-membros. A Comissão concorda que as declarações de despesas nem sempre são fiáveis. A aplicação adequada do Regulamento (CE) nº 2064/97 deverá melhorar a situação apontada.

6.30-6.32. A Comissão está consciente de que os atrasos nos procedimentos financeiros podem ser causados por problemas nos circuitos de informação dos Estados-membros. Porém, lembra que os seus próprios pagamentos tomam em geral a forma de adiantamentos para cobrir a despesa do Estado-membro que ainda não foi declarada. Pensa-se que as disposições do nº 2, alínea a), do artigo 2º do Regulamento (CE) nº 2064/97, relativas à pista de auditoria, possam melhorar a qualidade e a rapidez dos referidos circuitos de informação. Os limiares de desencadeamento são calculados com base nos montantes de despesa indicados nos planos financeiros e nas percentagens fixadas no artigo 21º do Regulamento (CEE) nº 4253/88; nesta base, não parece justificar-se a ignorância dos Estados-membros relativa aos limiares de desencadeamento. As propostas da Comissão para o novo período de programação estabelecem que a Comissão efectue pagamentos com base nas declarações de despesa do Estado-membro que deixarão de ter que atingir um nível mínimo específico para desencadear o pagamento. Os atrasos da Comissão nos pagamentos afectam, geralmente, apenas a fracção final de um programa; são, habitualmente, devidos à falta de informação suficiente por parte do Estado-membro. A Comissão não pode encerrar um programa se não se encontrar em condições para o fazer.

6.33. É óbvio que a taxa de execução dos programas e a rapidez da circulação de informação dos beneficiários finais através dos vários intermediários até à Comissão

afectam consideravelmente a taxa dos pagamentos comunitários. Os referidos pagamentos apenas podem dar uma indicação do avanço efectivo no terreno, mas não podem reflecti-lo com precisão.

Mobilização dos recursos

6.35. A observação do Tribunal baseia-se na situação que existia em Itália em 1994 e 1995. É exacto que nas três regiões italianas controladas pelo Tribunal em 1996, o co-financiamento do Estado central chegou às regiões com muito atraso. Mas em duas das três regiões, as autoridades regionais conseguiram pré-financiar o que lhes era devido pelo Estado central. Entretanto, o problema foi resolvido (ver resposta ao ponto 7.57 do relatório anual relativo ao exercício de 1996).

6.37. Independentemente das negociações com a Comissão, a Córsega renunciou ao financiamento dos incineradores de Bastia e Ajaccio no âmbito do DOCUP 1994-1999, dado que o segundo dos projectos, por razões técnicas, ainda não se encontra pronto para ser realizado, tendo as autoridades da região preferido realizar os dois projectos ao mesmo tempo.

6.38-6.39. Os pedidos de co-financiamento de investimentos privados são verificados do ponto de vista da respectiva conformidade com o regime de auxílios em vigor (no caso alemão a «Gemeinschaftsaufgabe») e não em função dos possíveis efeitos da conjuntura económica ou de outros factores externos.

6.42. Reconhece-se que os procedimentos administrativos italianos são demasiado longos e complexos. Portanto, é mais adequado, como estabelecido na «Intesa» (acordo entre o governo italiano e a Comissão, de 26 de Julho de 1995, visando melhorar a utilização dos Fundos estruturais na Itália) racionalizar estes procedimentos do que corrigir os programas dos Fundos estruturais (incluindo os planos financeiros) para tomar em conta os atrasos causados pelos procedimentos existentes.

6.43-6.44. A Comissão está desde há muito tempo consciente dos efeitos das variações da taxa de câmbio da moeda nacional face ao ecu. Está a envidar todos os esforços para atenuar esses efeitos quando se revelam negativos. O legislador quis que os planos financeiros e a contabilização das intervenções fossem fixadas em ecus, o que garante a ausência de risco de câmbio para o orçamento comunitário e uma certa promoção da «moeda» comunitária. Os efeitos citados irão desaparecer em relação aos Estados-membros da zona euro. No respeitante a Itália, a flutuação da lira face ao ecu teve um efeito negativo no encerramento dos programas de 1989-1993. Porém, não é claro se uma « reacção eficaz », que implicaria um aumento de despesa nacional para compensar toda a ajuda comunitária disponível, teria sido uma opção possível em muitos casos. Por exemplo,

dado que os programas trabalhavam em moeda nacional e efectuavam as respectivas declarações com base nos montantes recebidos do Tesouro nacional em liras, muitas organizações intermediárias que geriam ajudas globais não tinham condições práticas para aumentar os respectivos orçamentos existentes.

Aplicação

6.45. A Comissão, mediante a adopção de «fichas de elegibilidade» após consulta dos Estados-membros, deu esclarecimentos relativos às noções de autorização, de beneficiário final e de despesas elegíveis. De maneira mais geral, a Comissão desenvolveu um esforço de informação permanente; os Estados-membros devem igualmente participar neste trabalho, como exigido pela regulamentação.

6.46. A aplicação dos Fundos estruturais nos novos Estados-membros implicou inevitavelmente o estabelecimento de novos sistemas administrativos e a adaptação dos sistemas nacionais para pagar e contabilizar o dispêndio dos dinheiros comunitários. Surgiram certos problemas de arranque mas estes já foram amplamente resolvidos.

6.47. A compensação de créditos por cobrar em contrapartida de pagamentos à mesma entidade nacional de execução constitui uma prática contabilística que visa a simplificação dos procedimentos; não pode ser considerada como uma razão válida para atrasos na execução de um programa posterior. A Comissão, com toda a razão, não efectua pagamentos até que o Estado-membro tenha apresentado a informação necessária.

6.48. O FEDER e o FSE não são administrados da mesma forma, mas as diferenças são bem conhecidas dos gestores regionais dos Fundos. Nos serviços da Comissão, a DG chefe de fila assume o papel de coordenador; a referida coordenação é assegurada por reuniões interserviços em que são evocadas e resolvidas as questões operacionais e financeiras.

No respeitante à imputação dos projectos do DOCUP Hainaut entre o FEDER e o FSE, o gestor dispõe de todas as informações necessárias relativas à elegibilidade dos Fundos estruturais dado que a separação entre os fundos está bem definida não somente no DOCUP mas também aquando de reuniões de parceiros com a região da Valónia. Os atrasos verificados no DOCUP Hainaut devem ser atribuídos mais a razões políticas.

6.49. No novo regulamento geral proposto pela Comissão, é especificado o conteúdo do relatório anual (artigo 36º) e prevê-se que os pagamentos intermédios de reembolso apenas sejam efectuados se for transmitido à

Comissão (nº 3 do artigo 31º) o relatório anual de execução do ano anterior, que contém os elementos previstos no artigo 36º. Além disso, a Comissão deverá informar imediatamente o Estado-membro e a autoridade designada se não for preenchida uma das condições para a realização dos pagamentos intermédios.

6.50. Os perfis financeiros de todas as medidas no programa regional da Sardenha foram reajustados na reprogramação adoptada em Dezembro de 1997. Além disso, foram alteradas medidas para melhorar a flexibilidade e eliminar os projectos que não podem ser executados dentro do calendário exigido. Este procedimento continuará nos próximos comités de acompanhamento, dependendo do progresso realizado na execução do programa revisto.

6.51. Com efeito, é importante minimizar qualquer atraso relacionado com a necessidade de garantir que todos os projectos observam toda a regulamentação comunitária que lhe diz respeito.

6.52. Sardenha: vejam-se por favor os comentários ao ponto 6.50. Córsega: na sequência dos atrasos verificados, a Comissão decidiu uma reprogramação do DOCUP em 30 de Julho de 1996. As autoridades competentes do Estado-membro introduziram novos procedimentos em Novembro de 1996 e Janeiro de 1997 tendo em vista melhorar o acompanhamento e a execução do DOCUP.

6.53. Certos atrasos são inevitáveis dada a impossibilidade de prever a execução precisa de cada projecto. No que diz respeito aos procedimentos de alteração, estes deverão ser simplificados no âmbito da proposta da Comissão relativa à descentralização da execução das intervenções. Obviamente que as irregularidades têm que ser corrigidas ainda que tal implique atrasos.

7. CONCLUSÃO

7.1. As dotações de autorização anuais registadas no orçamento no respeitante às acções estruturais equivalem às perspectivas financeiras. Torna-se difícil efectuar previsões exactas quanto às necessidades em matéria de dotações de pagamento, visto que as referidas necessidades se relacionam com o andamento variável de centenas de programas e centenas de milhares de projectos individuais. A Comissão bem como os Estados-membros estão a procurar melhorar em conjunto as referidas previsões.

7.2. Por ocasião da actual revisão profunda do regulamento Financeiro, a Comissão pretende esclarecer a relação entre as regras financeiras horizontais e sectoriais.

7.4. A Comissão não considera que a sua abordagem das autorizações orçamentais no respeitante aos programas dos Fundos estruturais dê uma imagem confusa; é claro que não existe uma relação precisa, durante a vigência de um programa, entre autorizações do orçamento comunitário, por um lado, e o avanço efectivo de um programa no terreno, por outro lado.

Os gestores dos programas consideram que os planos financeiros são úteis.

As propostas da Comissão relativas ao período 2000-2006 destinam-se a esclarecer responsabilidades na área da programação e a aumentar o grau de descentralização a favor dos Estados-membros.

7.5. Os interessados pela gestão estratégica e/ou financeira de um programa a qualquer nível têm que dispor da informação necessária para efectuar correctamente os seus trabalhos.

O recente Regulamento (CE) nº 2064/97, relativo ao controlo financeiro, contém obrigações, por exemplo no domínio da pista de auditoria, que deveriam melhorar a qualidade da informação financeira.

A Comissão espera estabelecer para o próximo período de programação um sistema aperfeiçoado de informação horizontal para substituir ARINCO. Porém, não é necessário que todos os interessados pelos Fundos estruturais tenham acesso ao mesmo conjunto de informação. Em

especial, a Comissão não considera que ela própria tenha necessidade de informação específica a nível do projecto.

7.6. A principal necessidade consiste em garantir que os beneficiários recebam sem atraso injustificado os pagamentos a que têm direito. Tal deve, uma vez que a Comissão pagou o adiantamento, depender essencialmente da eficiência dos circuitos financeiros e dos procedimentos dos Estados-membros. A Comissão foi obrigada a mandar efectuar pagamentos, na maior parte dos Estados-membros, por intermédio dos bancos comerciais. Com efeito, os pagamentos são executados em ecus e apenas dois Estados-membros autorizaram contas em ecus junto dos Tesouros nacionais.

A partir de 1999, a referida complicação desaparecerá para os países membros que façam parte da zona euro.

7.7. A Comissão lembra que o capítulo 6 do relatório do Tribunal relativo aos atrasos reflecte nomeadamente a experiência dos gestores dos programas (3 % do total) que apresentavam maiores atrasos. A maior parte dos programas avançam normalmente sem atrasos notáveis. A Comissão aceita, no entanto, que a gestão dos programas poderia ser melhorada e acelerada sob vários aspectos e a todos os níveis; as suas propostas de reforma para o novo período de programação deverão proporcionar um importante contributo para o referido melhoramento.

7.8. A Comissão tenciona desempenhar inteiramente o seu papel neste esforço a favor de um melhoramento.