

4.602 MILHÕES DE EUROS DE FUNDOS COMUNITÁRIOS NÃO FORAM UTILIZADOS ATÉ AO FIM DE 2005 E MAIS DE 603 MILHÕES NÃO FORAM PAGOS AS EMPRESAS**RESUMO DESTE ESTUDO**

Entre 2001 e 2006, a produtividade por empregado, quer seja calculada com base no VAB (-1,1%) quer no PIB (-1,3%), diminuiu em Portugal. Portanto, o crescimento económico reduzido verificado em 2006 resultou da utilização de mais empregados, pois o produzido por cada um até diminuiu. Por essa razão a competitividade da economia portuguesa piorou. E uma das razões importantes para que isso acontecesse foi a quebra do investimento que, entre 2001 e 2006, diminuiu entre -17% e -20,7% (entre 2002 e 2006, o investimento público, feito através do PIDDAC, reduziu-se em -30%). Para compensar em parte esta quebra do investimento seria de esperar que se verificasse uma utilização atempada e intensa dos fundos comunitários. Mas isso não sucedeu.

De acordo com os últimos dados divulgados pelo governo em relação ao período 2000 a 2005, a União Europeia disponibilizou 17.768,7 milhões de euros de fundos comunitários mas o nosso País, nesse período, só utilizou 13.165,8 de euros, ou seja, não foram utilizados 4.602,8 milhões de euros que podiam ter sido utilizado até ao fim de 2005 para melhorar a qualificação dos portugueses, modernizar e aumentar a competitividade da economia, e reduzir as graves assimetrias que existem entre as várias regiões do País. Esta situação é ainda pior do que a verificada no fim de 2004, pois até a 2004 não tinham sido utilizados 4.344,28 milhões de euros.

Até ao fim de 2005, no eixo "ELEVAR O NÍVEL DE QUALIFICAÇÃO DOS PORTUGUESES" ficaram por utilizar 950,8 milhões de euros. No eixo "ALTERAR O PERFIL PRODUTIVO EM DIRECÇÃO AO FUTURO" não foram utilizados, até ao fim de 2005, 1.080,1 milhões de euros. No eixo "AFIRMAR A VALIA DO TERRITÓRIO E DA POSIÇÃO DO PAÍS" ficaram por utilizar 554,8 milhões de euros. E, finalmente, no eixo "PROMOVER O DESENVOLVIMENTO SUSTENTADO E A COESÃO SOCIAL" não foram utilizados até ao fim de 2005, 1.994,3 milhões de euros de fundos comunitários. A nível de Programas, no POAP (Administração Pública) não se utilizou nada até ao fim de 2005, e no POSI (Sociedade do Conhecimento) só se utilizou 40%.

De acordo com declarações feitas pelo Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional na reunião de 16 de Dezembro de 2006 da Comissão de Assuntos Europeus da Assembleia da República, até Outubro de 2006, apenas nove dos vinte Programas financiados pelo FEDER tinham cumprido a chamada "Regra N-2"; apenas 14 dos 16 Programas financiados pelo FSE tinham cumprido a "Regra N-2"; apenas sete do FEOGA-Orientações tinham cumprido a "Regra N-2"; e apenas cinco dos oito Programas do IFOP tinham cumprido a "Regra N-2". Isto significa, em relação aos Programas Operacionais que não tinham cumprido a "Regra N-2", que estes Programas não tinham conseguido, até Outubro de 2006, utilizar os fundos que a União Europeia já tinha posto ao dispor do nosso País até ao fim de 2004 para serem utilizados até este ano. E o grave é que a parte dos fundos comunitários disponibilizados até ao fim de 2004, que não forem utilizados até ao fim de 2006, são definitivamente perdidos por Portugal.

Para além disso, uma parte importante das despesas feitas pelos promotores (empresas e outras entidades) não tinha sido reembolsada pelo governo, o que estava a criar graves dificuldades financeiras a todos eles e mesmo a determinar o estrangulamento financeiro de muitos. De acordo com as normas que vigoram no 3ºQCA, os promotores têm antes de pagar a despesa e só depois é que são reembolsados pelo governo. O governo não publica dados sobre os reembolsos pagos. No entanto, se compararmos os valores da despesa validada (aquela que já foi entregue para reembolso pelos promotores) e a despesa certificada (aquela que foi aprovada e já enviada para a Unidade de Pagamento), até ao fim de 2005, a primeira era superior à segunda em 603,298 milhões de euros. Pelo menos este valor estava por pagar até ao fim de 2005 a que se deve ainda juntar a diferença entre a despesa enviada para a Unidade de Pagamento e a que foi paga efectivamente aos promotores até ao fim de 2005, que certamente será elevada.

O grande atraso que se verifica na utilização dos fundos comunitários está a ter consequências graves para o nosso País. São problemas e deficiências que podiam ser resolvidas mais cedo mas que não o foram, o que determina o atraso do País em relação à U.E. e a perda da competitividade da economia. É também o poder de compra desses fundos que diminui pois com o mesmo valor de fundos realiza-se nos anos seguintes menos devido à inflação. A autorização obtida pelo governo português para utilizar os fundos do 3º QCA até a 2008, por um lado, confirma o grande atraso que se tem verificado na sua utilização e, por outro lado, ao se sobrepor ao novo QREN vai agravar ainda mais os problemas da aplicação dos fundos comunitários gerando novos atrasos, mais ineficiências, e agravando a divergência de Portugal em relação à U.E.

A quebra no investimento em Portugal, medido pela Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), está a ter consequências desastrosas para o País não só sociais (não se criam empregos suficientes, logo o desemprego aumenta) mas também económicas (não se realiza a modernização do tecido

produtivo português a tempo e horas, logo a produtividade e a competitividade não aumentam). Os dados constantes das Contas Nacionais referentes ao 3º Trimestre de 2006 publicadas pelo INE, que constam do quadro seguinte, provam isso.

QUADRO I – Variação da FBCF (Investimento) e da Produtividade entre 2001 e 2006 a preços constante de 2000

PERÍODO	FBCF (Investimento) Milhões euros	VAB	PIB	População Empregada Mil	PRODUTIVIDADE	
		Milhões euros Preços constantes 2002			VAB/Empregado Euros	PIB/Empregado Euros
1+2+3Trim. 2001	25.643,1	81.648,9	93.234,6	4983,2	16.385	18.710
2006	21.276,1	83.716,1	95.697,7	5165	16.208	18.528
VARIAÇÃO	-17,0%	2,5%	2,6%	3,6%	-1,1%	-1,0%
3Trim.2001	8.794,2	27.272,7	31.241,8	5.002,9	5.451	6.245
3Trim.2006	6.975,3	27,96	31.959,8	5.187,3	5.391	6.161
VARIAÇÃO	-20,7%	2,5%	2,3%	3,7%	-1,1%	-1,3%

Fonte: Contas Nacionais Trimestrais - 3º Trim. 2006, Estatísticas de Emprego 2001 e 2006 –INE

Os dados oficiais anteriores mostram que existe uma correlação positiva entre o investimento e a produtividade. Segundo o INE, a preços constantes de 2002 para anular o efeito do aumento de preços, entre 2001 e 2006, verificou-se uma quebra importante no investimento total no País que varia entre -17% (com base nos três primeiros trimestres de cada um destes anos) ou -20,7% (se a comparação for feita com base no investimento realizado apenas no 3º Trimestre de cada ano); como consequência a produtividade por empregado diminuiu quer se calcule com base no VAB (-1,1%) quer se considere o PIB que se obtém adicionando ao VAB os impostos (-1% a -1,3%).

Perante tal evolução seria de esperar que se verificasse uma utilização atempada e eficaz dos fundos disponibilizados pela União Europeia, até para compensar a forte quebra verificada no investimento público previsto feito através do PIDDAC que, entre 2002 e 2006, passou de 6.638,9 milhões de euros para 4.853,5 milhões de euros (-30%), como consequência da política de obsessão do défice. No entanto, isso não se verificou como mostram os dados disponíveis mais recentes, que são os de 2005, sobre a utilização dos fundos comunitários. Verifica-se também um grande atraso nos pagamentos (reembolsos) aos promotores (empresas e outras entidades) que está a determinar o aumento das suas dificuldades financeiras, e mesmo o estrangulamento financeiro de muitos deles, em particular num período de grave crise económica como é o actual.

4.6002 MILHÕES DE EUROS DE FUNDOS COMUNITÁRIOS QUE PODIAM SER UTILIZADOS ATÉ AO FIM DE 2005 MAS QUE NÃO O FORAM

Um dos aspectos mais graves na utilização dos fundos comunitários é precisamente a sua não utilização no período em que podiam ser, o que está a acarretar elevados custos económicos e sociais para o País. O quadro seguinte construído com dados oficiais mostra o grau de utilização dos fundos postos ao dispor de Portugal pela U.E. até ao fim do ano de 2005.

QUADRO II – FUNDOS COMUNITÁRIOS PARA O PERÍODO 2000 - 2005 : O disponibilizado pela União Europeia e o utilizado por Portugal

PROGRAMAS Acronímico	P.O. – PROGRAMAS OPERACIONAIS	PROGRAMADO (Disponibilizado pela U.E.) para o período 2000-2005	Utilizado (validado) 2000-2005	Utilizado (certificado) 2000-2005	% do Dispo- nibilizado até 2005 que foi utilizado	NÃO UTILIZADO Até 31.12.2005
		Milhões euros	Milhões euros	Milhões euros	(Validado)	Milhões euros
QCAIII	TOTAL	17.768,768	13.165,875	12.562,577	74,1%	4.602,89
	TOTAL-FEDER	11.580,778	8.388,880	8.159,467	72,4%	3.191,90
	TOTAL-FSE	4.027,317	3.403,049	3.054,096	84,5%	624,27
	TOTAL-FEOGA-O	1.964,037	1.231,705	1.211,373	62,7%	732,33
	TOTAL-IFOP	196,636	142,240	137,041	72,3%	54,40
1.1-PRODEP	Educação	947,754	781,258	734,259	82,4%	166,50
1.2-POEFDS	Emprego, Formação e Desen. Social	1.408,173	1.323,024	1.160,987	94,0%	85,15
1.3- POCTI	Ciência, Tecnologia e Inovação	594,752	384,780	372,286	64,7%	209,97
1.4- POSI	Sociedade do Conhecimento	337,127	135,556	125,045	40,2%	201,57
1.5- PSAUDE	SAÚDE	428,820	296,641	285,949	69,2%	132,18

1.6 –POC	CULTURA	216,250	141,095	139,707	65,2%	75,16
1.7. POAP	Administração Pública	80,344	0,000	0,000	0,0%	80,34
1. ELEVAR NIVEL DE QUALIFICAÇÃO DOS . PORTUGUESES		4.013,220	3.062,354	2.818,233	76,3%	950,87
2.1-POAGRO	Agricultura e Desenvolvimento Rural	1.168,778	756,061	736,363	64,7%	412,72
2.2- POMARE	Pescas	160,431	117,195	112,081	73,1%	43,24
2.3-POE/PRIME	Modernização da Economia	2.424,130	1.799,966	1.749,156	74,3%	624,16
2. ALTERAR PERFIL PRODUTIVO EM DIRECÇÃO ACTIVIDADES FUTURO		3.753,339	2.673,222	2.597,600	71,2%	1.080,12
3.1- POAT	Acessibilidades e Transportes	1.249,227	798,842	771,900	63,9%	450,39
3.2- POA	AMBIENTE	288,812	184,353	184,288	63,8%	104,46
3. AFIRMAR VALIA TERRITÓRIO E DA POSIÇÃO PAÍS		1.538,039	983,195	956,188	63,9%	554,84
4.1 PONORTE	Regional Norte	2.465,960	1.935,366	1.820,299	78,5%	530,59
4.2- POCENTRO	Regional Centro	1.549,297	1.167,032	1.133,370	75,3%	382,27
4.3- POLVT	Regional Lisboa e V. Tejo	1.460,625	1.127,897	1.093,266	77,2%	332,73
4.4- POALT	Regional Alentejo	1.091,458	746,303	716,709	68,4%	345,16
4.5 – POALG	Regional Algarve	413,199	277,517	269,506	67,2%	135,68
4.6- PRODESA	Açores	780,563	663,266	644,661	85,0%	117,30
4.7 – POPRAM	Madeira	639,439	488,801	472,661	76,4%	150,64
4. PROMOVER DESENVOLVIMENTO SUSTENTADO E COESÃO SOCIAL		8.400,541	6.406,182	6.150,472	76,3%	1.994,36
5. POATCA ASSISTENCIA TÉCNICA QCAIII		63,631	40,915	40,085	64,3%	22,72

FONTE: Relatório Final do QCA III - 2005

Até Dezembro de 2005 a U.E. tinha disponibilizado, no período 2000-2005, 17.768,7 milhões de euros mas o nosso País, nesse período, só utilizou 13.165,8 de euros, ou seja, ficaram por utilizar, nesse período, 4.602,8 milhões de euros disponibilizados pela União Europeia que podiam ter sido utilizados até ao fim de 2005. Esta situação é ainda mais grave do que a verificada até ao fim de 2004, em que a parcela de fundos não utilizada atingiu 4.344,28 milhões de euros conforme consta de um estudo que publicamos em 12.4.2005. Mas mesmo daqueles 13.165,8 milhões de euros apenas 12.562,5 milhões de euros tinham sido enviados para pagamento.

Se analisarmos o grau de utilização por grandes EIXOS, concluímos que no Eixo “ELEVAR O NIVEL DE QUALIFICAÇÃO DOS PORTUGUESES”, uma área fundamental para que o País alcance elevadas taxas de crescimento económico e para que o nível de vida dos portugueses aumente, ficaram por utilizar 950,8 milhões de euros até ao fim de 2005. No Eixo “ALTERAR O PERFIL PRODUTIVO EM DIRECÇÃO AO FUTURO”, uma área vital para que as empresas aumentem a sua competitividade e consigam enfrentar com êxito a concorrência externa que é cada vez maior e mais global, ficaram por utilizar 1.080,1 milhões de euros. No Eixo “AFIRMAR A VALIA DO TERRITÓRIO E DA POSIÇÃO DO PAÍS”, um eixo importante para aproveitar e desenvolver a riqueza de cada região, ficaram por utilizar 554,8 milhões de euros. E finalmente no Eixo “PROMOVER O DESENVOLVIMENTO SUSTENTADO E A COESÃO SOCIAL”, uma área fundamental para combater as graves assimetrias existentes e a desertificação humana de uma parte do País, ficaram por utilizar 1.994,3 milhões de euros até ao fim de 2005.

Se a análise for feita por Programas, em alguns deles verificam-se níveis de execução muito baixos e mesmo inaceitáveis. Por exemplo, no Programa-Sociedade do Conhecimento (POSI), uma área tanto utilizada na propaganda governamental, o nível de execução era apenas de 40% no fim de 2005, ou seja, dos fundos disponibilizados pela U.E. até ao fim de 2005 não tinham sido utilizados 60%; e no POAP, Programa que tem como objectivo aumentar a qualificação dos trabalhadores da Administração Pública que é fundamental para aumentar a sua eficiência contribuindo assim para modernização do País, da responsabilidade directa e única do governo, até ao fim de 2005 não foi utilizado nada apesar da União Europeia ter disponibilizado 80 milhões de euros para serem aplicados até ao fim de 2005.

GRANDE NÚMERO DE PROGRAMAS AINDA NÃO TINHAM CUMPRIDO A “REGRA N-2” ATÉ A OUTUBRO DE 2006 E PELO MENOS 603 MILHÕES DE EUROS POR PAGAR AOS PROMOTORES

Numa reunião realizada com a Comissão de Assuntos Europeus na Assembleia da República, em 18 de Dezembro de 2006, o Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional afirmou que até a Outubro de 2006 (e eram os últimos dados que dispunha), apenas nove dos vinte Programas Operacionais financiados pelo FEDER tinham cumprido a “Regra N-2”; que só 14 dos 16

Programas Operacionais financiados pelo FSE tinham cumprido a “Regra N-2”; que apenas sete Programas do FEOGA – Orientação tinham cumprido a “Regra N-2”; e que somente cinco dos seis Programas Operacionais do IFOP tinham cumprido a “Regra N-2”.

Para se poder compreender o que significa o não cumprimento da “Regra N-2”, também conhecida por “Efeito guilhotina”, interessa recordar o que é esta regra comunitária. De acordo com ela, os fundos comunitários que a União Europeia disponibilizou a Portugal para este utilizar até 2004, mas que não foram até àquele ano, se não forem aplicados até ao fim de 2006, o País perde definitivamente a parcela não utilizada. De acordo com um estudo que publicamos no início de 2005, até ao fim de 2004 a U.E. tinha disponibilizado fundos no valor de 14.970 milhões de euros, mas Portugal tinha utilizado até ao fim de 2004 apenas 10.626 milhões de euros, o que significa que até a essa data não foram utilizados 4.344 milhões de euros. É precisamente uma parcela destes 4.344 milhões de euros que estão neste momento em perigo, pois a parte que não for utilizada até ao fim de 2006 será perdida definitivamente. E de acordo com as declarações do próprio Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional ainda existem muitos Programas Operacionais que até Outubro de 2006 não tinham utilizado nem a totalidade daquilo que estava programado ser aplicado até ao fim de 2004, ou seja, disponibilizado pela U.E. para ser aplicado até a esse ano.

Esta situação confirma o grande atraso que se verifica na aplicação dos fundos comunitários em Portugal, com elevados custos económicos e sociais para o País, agravando o seu atraso e os sacrifícios que estão a ser impostos à maioria da população. E não colhe o argumento de que isso se verifica em mais países, pois a situação de atraso e de grave crise económica que o nosso País enfrenta exigiria que isso não sucedesse.

Para além do atraso na utilização, o governo atrasa-se também no pagamento das despesas feitas pelos promotores (empresas e outras entidades). De acordo com as regras do 3º QCA os promotores são obrigados a pagar as despesas realizadas e só depois é que são reembolsados pelo governo. O governo não publica dados sobre os pagamentos, mas apenas da “despesa validada” e da “despesa certificada”. A primeira corresponde à despesa apresentada pelos promotores para reembolso. A segunda corresponde à despesa já analisada e aprovada pelos responsáveis oficiais de cada Programa e enviada à Unidade de Pagamento Nacional para ser reembolsada aos promotores. De acordo com os dados do quadro II, no fim de 2005, a “despesa validada” somava 13.165,8 milhões de euros e a “despesa certificada” era apenas de 12.562,5 milhões de euros, portanto a diferença era de 603,3 milhões de euros. Pelo menos este valor estava por pagar aos promotores no fim de 2005 a que se devia ainda somar a diferença entre a despesa enviada à Unidade de Pagamento para ser paga e aquela que tinha sido efectivamente paga, que era certamente elevada. Tudo isto cria graves dificuldades aos promotores, atrasando ainda mais a execução e levando muito deles ao estrangulamento financeiro.

O GRANDE ATRASO NA UTILIZAÇÃO DOS FUNDOS COMUNITÁRIOS LEVOU O GOVERNO A PEDIR AUTORIZAÇÃO À U.E. PARA OS PODER APLICAR ATÉ AO FIM DE 2008

Perante este grave atraso na aplicação dos fundos comunitários do 3º QCA, o governo normalmente responde que os fundos não utilizados não se perdem, apenas vão ser aplicados em anos posteriores. Procura fazer passar a ideia que o atraso não teve nem terá custos para o País. Mas isso não é verdade. O atraso na utilização dos fundos comunitários determina elevados custos para o País. Em primeiro lugar, uma obra ou uma qualificação que devia ter sido feita num ano e só o foi dois anos mais tarde tem como consequência, em primeiro lugar, que os problemas existentes se agravaram mais e que os sacrifícios exigidos à população são maiores (menos emprego, menores rendimentos, menor crescimento, menor competitividade da economia, etc.), aumentando o fosso que separa Portugal da União Europeia que não para de crescer, e tornando mais difícil a recuperação futura; por outro lado, como consequência do inflação, os fundos comunitários não utilizados no ano em que o deviam ser perdem poder de compra, o que significa que com esses fundos adquire-se ou realiza-se menos do que se realizaria um ou dois anos antes; finalmente, a aplicação da chamada “Regra N+2” determina ou uma utilização muitas vezes ineficiente e apressada para não perder fundos (serve de ex. a *notícia publicada no Jornal de Negócios de 29.12.2006, sobre os investimentos no valor de 2,2 milhões de euros: “Fontes governamentais explicaram ao JN que esta forçada aprovação de projectos em bloco teve um duplo objectivo de engordar as estatísticas e de ainda aproveitar os incentivos directos previstos no PRIME no âmbito do 3ºQCA que termina em Dezembro”*) ou então a perda definitiva de fundos disponibilizados pela União Europeia, devido ao facto de nem terem sido utilizados nos dois anos seguintes àquele que a U.E. os pôs ao dispor de Portugal. Foi isso que já sucedeu em 2004 em que o País perdeu definitivamente 20,8 milhões de euros de fundos comunitários e, em 2005, em que a perda só ao nível do PRIME atingiu 4,8 milhões de euros.

Eugénio Rosa

Economista, 1.1.2007, edr@mail.telepac.pt