

Orientações para o preenchimento do formulário de declaração de despesa

Elaborada por: Unidade de Coordenação da Gestão Operacional

circular

SÍNTESE

A presente circular actualiza as orientações para o preenchimento do formulário de declaração de despesa de projectos apoiados pelo Fundo de Coesão II.

Esta declaração mantém-se com a estrutura inicial e com uma função central na recolha de informação prestada pelos executores ao gestor sectorial que após a sua validação a enviam ao IFDR, entidade responsável pela certificação de despesa e apresentação de pedidos de pagamento à Comissão Europeia assim como pelos pagamentos aos executores. A informação recolhida através deste formulário suporta ainda o processo de acompanhamento da execução do fundo e a elaboração das fichas apresentadas nas comissões de acompanhamento semestrais.

Esta actualização foi fundamentalmente justificada pela necessidade de simplificar a apresentação dos dados constantes do quadro H – Indicadores de Execução Física, numa óptica mais centrada na fase de encerramento em que os indicadores de resultado ganham mais relevo e os indicadores de progresso dos trabalhos podem ser simplificados. Os outros ajustamentos introduzidos acolhem práticas que já vinham sendo desenvolvidas ou clarificam conceitos.

ÍNDICE

1. Objectivos e estrutura do formulário	2
2. Preenchimento do formulário	2
3. Instruções de preenchimento do formulário	3
4. A lista dos documentos de despesa	8
5. Preenchimento do quadro sobre contratação pública	9



1. Objectivos e estrutura do formulário

O formulário de declaração de despesa, aplica-se projecto a projecto. A informação prestada pelos executores através do seu preenchimento permite: manter actualizado o sistema de informação; instruir os pedidos de pagamento à CE e os pagamentos internos ao projecto¹; viabilizar a actualização da ficha de acompanhamento a apresentar nas Comissões de Acompanhamento com o ponto de situação semestral; elaborar relatórios e prestar informações a diversas entidades, nomeadamente no âmbito do controlo.

Os campos do formulário respeitam: à identificação do projecto e do executor; aos dados de execução financeira por rubrica de despesa e por componente, assim como à actualização das previsões de despesa por anos de acordo com as duas classificações referidas (rubricas e componentes); à execução física, por componente da despesa e por tipo de trabalho; às informações sobre a justificação de desvios ou atrasos e medidas adoptadas; às informações sobre o cumprimento de obrigações específicas em matéria de ambiente, de contratação e de publicidade aos apoios comunitários.

As despesas declaradas constam de uma lista anexa ao formulário com o detalhe dos documentos comprovativos e respectivos montantes. Esta lista tem o formato de um ficheiro Excel cuja matriz reflecte o modelo de acompanhamento definido para o projecto, tendo em conta o Anexo I da Decisão. A lista é formatada no IFDR e fornecida aos executores após aprovação do projecto; eventuais adaptações à lista resultantes de reprogramações são também efectuadas pelo IFDR.

2. Preenchimento do formulário

As despesas constantes da lista anexa ao formulário, com o detalhe de cada documento de despesa classificado por rubrica e por componente, são formalmente confirmadas pela entidade responsável a nível do executor e pelo gestor sectorial na versão enviada à Coordenação do Fundo no IFDR. O correcto preenchimento do formulário no executor implica uma boa articulação ao nível dos respectivos serviços responsáveis pela programação e acompanhamento dos trabalhos (planeamento e programação, contratação, fiscalização, pagamentos e gestão financeira).

Regra geral, o ritmo de apresentação de despesa deve ajustar-se ao ritmo de execução do projecto, sendo conveniente que se mantenha entre a periodicidade mensal (máxima) e semestral (mínima). Em todo o caso a declaração deve evidenciar um progresso financeiro e físico que justifique os custos associados ao seu tratamento. A rapidez de tratamento dos pedidos pelas entidades de gestão depende da facilidade de comprovação da elegibilidade dos documentos de despesa, assim como da coerência da informação constante dos diferentes campos do formulário entre si, com os documentos de suporte anexos e com os formulários anteriores.

A evolução sofrida pelas equipas que analisam as declarações de despesa, o recurso a ferramentas informáticas, a entrada em fase de encerramento de um número crescente de decisões e a tendência para a concentração no mesmo período dos pedidos finais implicam que as orientações e procedimentos definidos numa fase de arranque das intervenções, se ajustem de forma a minimizar

os tempos e custos de tratamento e antecipar o mais possível todas as acções que possam contribuir para o bom encerramento dos dossiers.

A clareza dos documentos de despesa (elegibilidade e relação com as componentes do projecto) pode justificar medidas específicas a acordar com as entidades que emitem a facturação e acompanham a execução física dos trabalhos.

Documentos anexos ao formulário – A informação a prestar nos pontos I a N do formulário poderá em diferentes situações, remeter para documentos anexos. A referência a estes documentos no texto do formulário deve ser clara e inequívoca e os documentos devem igualmente fazer referência ao formulário (código do projecto, nº do pedido e ponto do formulário).

3. Instruções de preenchimento do formulário

Cada formulário e a respectiva lista anexa têm um número sequencial dentro do projecto. A despesa declarada no formulário suporta os pedidos de pagamento intermédios (após o adiantamento e antes do saldo). O pedido final é apresentado quando se confirma a conclusão financeira do projecto. No que diz respeito à decisão que pode incluir vários projectos, o pedido de pagamento do saldo da comparticipação comunitária à CE só fica completo com o respectivo relatório final e a declaração de encerramento emitida pela IGF.

Os pagamentos da CE aos projectos ficam em regra suspensos quando se atinge o limite até saldo, 80% do apoio do Fundo (ou 90% nos projectos ou grupos de projectos em que essa condição consta da decisão de aprovação). A despesa comunicada após este limite embora não origine reembolso imediato da participação comunitária permite actualizar as informações sobre a execução do projecto e minimizar o tempo de instrução nacional do pedido de saldo. Numa decisão com vários projectos do mesmo executor, os pagamentos aos projectos com execução mais avançada podem atingir a totalidade do apoio aprovado, a margem dos 20% ou 10% retida até ao pagamento de saldo, calcula-se relativamente ao montante total da decisão; os pagamentos aos projectos menos avançados não podem nesse caso atingir os 80% ou 90%. Na fase de encerramento da decisão pode haver transferência de apoio não utilizado para outros projectos da mesma decisão cuja execução se justifique.

Identificação do projecto e do executor – Os pontos A e B do formulário mantêm-se idênticos enquanto nenhum dos seus elementos for alterado (a designação do projecto deve respeitar os termos da decisão da Comissão e o código não sofre alterações mesmo que haja novas decisões da Comissão). A entidade executora é, nos termos do artigo 2º do Regulamento (CE) nº 16/2003, de 6 de Janeiro, “o organismo ... responsável pelos concursos” e é indicada na decisão da Comissão. Quando o projecto estiver integrado num grupo ou existir um organismo coordenador, as respectivas designações devem ser acrescentadas na designação do projecto e na da entidade executora.

A CAE do executor corresponde ao código da actividade principal da entidade executora, conforme registo de pessoa colectiva ou declaração de início de actividade entregue na repartição de Finanças.

O Número de Identificação Bancária (21 dígitos) corresponde à conta onde são efectuados os pagamentos do Fundo.

A pessoa a contactar, indicada no formulário, deve dispor de informação suficiente para esclarecer dúvidas que se possam colocar quanto ao conteúdo do mesmo.

Os montantes financeiros são expressos em euros com duas casas decimais, excepto no Quadro G, previsões de despesa por anos.

Quadro E - Investimento Elegível Realizado e a Realizar por Rubrica de Despesa - deve respeitar-se a desagregação constante do quadro 6.1. do formulário de candidatura com eventuais ajustamentos resultantes da decisão em vigor ou de pedidos de alteração pendentes.

Nas colunas 1 a 3 (despesas executadas) as despesas relativas a revisão de preços vão sendo incluídas nas rubricas em que tenham, de facto, ocorrido.

A estimativa de despesa total (coluna 5) não está sujeita aos limites da decisão em vigor devendo antes reflectir a previsão mais actualizada. Na previsão das despesas totais devem ser consideradas as despesas que, embora excedam o montante correspondente ao limite máximo de apoio aprovado, preenchem condições de elegibilidade (realizadas dentro das datas de elegibilidade, relacionadas com as componentes e rubricas do projecto e que não contrariem outras regras de elegibilidade); as despesas que não preencham estas condições não devem ser consideradas.

Quando a despesa comprovada ultrapassar a estimativa esta última deve ser actualizada uma vez que os valores da coluna 4 (calculada por diferença entre a despesa estimada e a comprovada) não devem ser negativos.

A comparação da despesa realizada e/ou despesa estimada com a prevista na candidatura tem-se revelado pouco relevante à medida que os projectos são objecto de reprogramação financeira. Embora esta condição decorra dos termos do regulamento comunitário, a CE tem vindo a manifestar a sua preferência, nos pedidos de pagamento que lhe são dirigidos, pela comparação com os termos da decisão em vigor. Pode pois optar-se por esta alternativa devendo nesse caso ser devidamente ajustada a designação da coluna (6) para “Despesa prevista na Decisão em vigor”.

Quadro F – Investimento Elegível Realizado e a Realizar por Componentes da Despesa - deve respeitar-se a descrição constante do Anexo I da decisão em vigor e o detalhe acordado com as entidades de gestão – tabela da lista de despesas personalizada. A identificação das componentes será acordada com o IFDR. Eventuais alterações à tabela da lista de despesas personalizada serão efectuadas pelo IFDR quando se torne necessário.

A preparação e acompanhamento da execução dos contratos deve, sempre que possível, reflectir o modelo de acompanhamento do projecto, permitindo uma fácil articulação entre as despesas efectuadas e a quantificação dos trabalhos executados.

Neste Quadro os totais das colunas 1 a 5 devem ser iguais aos totais das mesmas colunas no quadro E. Os comentários feitos às colunas 4 e 5 do Quadro E também são válidos para este quadro.



Quadro G – Previsão Actualizada do Investimento - As despesas executadas em anos anteriores devem respeitar os montantes de despesa elegível efectivamente registados no IFDR. Estes dados constam das fichas de acompanhamento apresentadas à CA. A despesa total constante da coluna 6 deve ser igual ao total das colunas 5 dos quadros E e F. O preenchimento das restantes colunas fica bastante facilitado visto que só poderá haver execução até 2010.

Quadro H - Indicadores de Execução Física - A execução física a considerar deve reflectir o avanço dos trabalhos no terreno relativo às componentes aprovadas na decisão em vigor com referência ao período de execução da despesa reportada. Esta correspondência tem um entendimento fundamentalmente de natureza temporal, não se justificando, por exemplo, subtrair informação sobre avanços físicos só porque a respectiva facturação ainda não foi objecto de pagamento.

Além disso, é importante que a relação entre os indicadores reportados no quadro H e as componentes inscritas no quadro F seja clara, embora o quadro H possa ter um nível de desagregação mais detalhado. Quando a unidade escolhida para o indicador de acompanhamento é o nº de elementos levanta-se a questão do tipo de informação que pode ser prestada relativamente aos elementos em fase de construção. A experiência demonstra que as soluções encontradas através de informação constante de autos de medição p.e. podem ser bastante trabalhosas e pouco expressivas. Estas soluções cujos parâmetros são pouco transparentes e resultam, por vezes, em valores com detalhe às duas casas decimais apresentam um claro desajustamento entre o esforço requerido para o seu apuramento e o valor da informação produzida entre cada pedido de pagamento.

A situação agrava-se quando se intensifica o número de pedidos de pagamento em tratamento na gestão sectorial que são enviados à Coordenação Nacional em bloco e originam uma única ordem de pagamento com custos desmesurados na apreciação de diversos formulários de declaração de despesa.

Nesta fase, em que se impõe uma concentração de recursos no processo de encerramento das decisões, foi decidido proceder à simplificação dos procedimentos de prestação de informação sobre a execução física dos projectos, facilitando ao mesmo tempo uma apreciação mais rápida da mesma pelas diferentes pessoas que estão envolvidas no processo de verificação das despesas.

Assim devem passar a ser adoptados os seguintes procedimentos:

- Para as componentes cujos indicadores sejam de fácil quantificação, por exemplo colectores instalados e metros lineares, mantém-se o procedimento em curso;
- Para as componentes expressas em número de elementos, por exemplo, cinco estações elevatórias, o acompanhamento da execução passa a expressar-se em número dos elementos concluídos fisicamente, especificando o número dos que estão em execução.

Nos casos em que a aplicação desta medida implique descontinuidade com informações prestadas em pedidos anteriores haverá um pedido de transição em que a comparação entre a coluna (3) execução anterior (preenchida na óptica anterior) e a coluna (4) execução no pedido (na nova óptica) deixa de fazer sentido. Nestes casos, a coluna (5) deve reflectir a situação acumulada na nova óptica. Este facto deve ser evidenciado em nota ao quadro e na alteração da designação da coluna (5)

para “execução física acumulada”. A partir deste pedido a situação fica esclarecida para os pedidos seguintes com a coluna (3) a recuperar a situação da coluna (5) do pedido anterior.

Esta opção tende a aumentar a extensão do quadro H que pode ter duas linhas para um único conjunto de elementos, por exemplo estações elevatórias (que antes ocupavam uma linha) podem passar a exigir duas (concluídas, em execução). Porém, são minimizados os custos de apuramento e facilitada a respectiva apreciação, permitindo centrar a atenção nas questões essenciais em fase de encerramento.

A diferença entre a soma dos elementos concluídos e em execução e as metas previstas na coluna (1) corresponderá aos elementos cuja execução ainda não arrancou. Na eventualidade de não se prever a sua execução a estimativa da coluna 2 já deve reflectir essa situação, havendo que esclarecer no campo J as razões que justificaram esse desvio, eventuais repercussões nos objectivos do projecto e eventuais medidas adoptadas (p.e. pedido de reprogramação em curso). Na eventualidade de atraso no arranque da execução o facto deve ser esclarecido no ponto I.

As taxas de execução das colunas (6) e (7) só serão calculadas para os elementos já concluídos ou cuja quantificação progressiva não levante dificuldades, já que nos outros casos não há equivalência directa às metas das colunas (1) e (2).

As taxas de execução constantes da coluna 7 não poderão exceder os 100%, nesses casos as quantidades previstas (coluna 2) deverão ser actualizadas.

A designação da coluna (1) que, conforme nota ao quadro, reflecte as quantidades da decisão em vigor pode ser alterada de “Quant.cand”. para “Quant. em vigor”.

Sempre que existam componentes com datas de elegibilidade posterior à da Decisão, introduzidas por propostas de reprogramações e identificadas nas decisões da CE que aprovam estas reprogramações, deve-se deixar explícito no quadro de execução física que as componentes em causa foram realizadas após as novas datas. Devem-se identificar as componentes abrangidas por novas datas de elegibilidade. (Introdução de uma nota de rodapé e de uma coluna (8) com as novas datas de elegibilidade).

Ponto I - Descrição Sucinta dos Trabalhos Efectuados até à Data – neste ponto poderá ser completada a informação do quadro H, sobretudo quando os indicadores de acompanhamento não sejam elucidativos. Eventuais incoerências com informações prestadas em pedidos anteriores (p.e. níveis de realização inferiores aos já comunicados), deverão ser devidamente esclarecidas com identificação dos factores que estiveram na sua origem (eventual erro ou alteração de método de quantificação).

Ponto J – Justificação de Desvios ou Atrasos, Problemas e Medidas Adoptadas – A justificação dos desvios ou atrasos (problemas técnicos, financeiros e jurídicos), assim como a informação sobre as medidas tomadas para os resolver, são indispensáveis para a instrução dos pedidos de pagamento à CE². São exemplos de desvios ou atrasos as variações significativas em relação ao plano de financiamento constante da decisão de aprovação (despesas por ano) ou em relação à repartição de despesa por rubrica prevista no Quadro 6.1 do formulário de candidatura.

Quando a informação relevante já tiver sido prestada em pedidos anteriores pode remeter-se para o respectivo pedido.

² Sobre as condições a que os pedidos de pagamento devem obedecer veja-se o n.º 2 da alínea b) do artigo D, do Regulamento do Fundo de Coesão.

Ponto K – Obrigações Específicas da Decisão e em Matéria de Ambiente - No cumprimento de obrigações específicas em matéria de ambiente devem ser explicitadas as informações relativas à concretização de medidas de minimização de impacte, eventualmente incluídas em estudos de impacte ambiental ou pareceres de autoridades ambientais. Igualmente devem ser anexadas as declarações de autoridades ambientais que só venham a ser disponibilizadas durante a execução do projecto³.

Os custos relacionados com a execução de medidas de minimização de impacte são incluídos nas rubricas e componentes onde ocorrem, mas a entidade executora deve manter uma contabilidade dos mesmos para prestação de informação em sede de relatório final do projecto. A CE tem vindo a solicitar esta informação na instrução dos pedidos de saldo.

A CE tem manifestado uma preocupação crescente relativamente às evidências de cumprimento de obrigações específicas em matéria de ambiente. As recomendações resultantes de uma auditoria da DG REGIO ao encerramento de projectos do Fundo de Coesão darão origem a um conjunto de medidas no âmbito da monitorização do cumprimento de obrigações específicas nesta matéria que poderão vir a ter repercussões na instrução dos pedidos de pagamento.

Ponto L – Informações sobre Contratação - Na actualização da informação constante do Anexo II da candidatura e documentos anexos devem ser especificadas as situações em que os montantes adjudicados incluam despesas não elegíveis ou que não respeitem ao projecto.

Sempre que houver recurso a procedimentos de contratação específicos, independentes do valor da adjudicação, ou a procedimentos de urgência, deve explicitar-se a regulamentação ao abrigo da qual foram adoptados esses procedimentos.

Todas as despesas reportadas na lista anexa à declaração e que assentem em relações de contratação com terceiros devem respeitar a contratos comunicados em pedidos anteriores ou no presente pedido.

A confirmação constante deste ponto do formulário deve ser sempre preenchida.

A actualização do Anexo II enviada ao IFDR é acompanhada da evidência da verificação da regularidade dos procedimentos pela gestão sectorial⁴.

Ponto M – Medidas Adoptadas em Matéria de Publicidade dos Apoios Comunitários - A informação sobre medidas adoptadas em termos de publicidade deve ser acompanhada de comprovativos documentais sempre que se justifique. Destacam-se situações como os painéis de obra, as placas permanentes, a produção de materiais de divulgação do apoio, relações com os “media” e medidas adoptadas em actos públicos. Esta matéria deve ser da responsabilidade de pessoal devidamente habilitado, nas entidades executoras e é objecto de um Guia divulgado pela Coordenação do Fundo na DGDR em Maio de 2003. A CE publicou em 1 de Abril de 2004 o Regulamento 621/2004 sobre esta matéria, destacando-se pela sua importância relativamente à execução dos projectos os artigos 7º e 8º deste Regulamento.

Deverá ser dada particular atenção às medidas previstas no artigo 7º para as relações com os meios de comunicação social nos projectos com custo superior a 50 milhões de €.

³ Não se exigem cópias autenticadas mas o selo branco deve ser substituído por carimbos a óleo sempre que seja necessário reproduzir os documentos que o contenham.

⁴ No final deste documento reproduzem-se recomendações sobre o preenchimento do quadro de contratação pública “Anexo II” que constam das orientações sobre encerramento de decisões do FC II.

A prática recente tem evidenciado fragilidades das declarações de despesa nesta matéria que se reflectem em dificuldades de instrução dos pedidos de pagamento à CE.

Ponto N – Receitas a Deduzir nas Despesas - Algumas receitas geradas durante a execução dos projectos implicam a sua dedução na despesa total elegível (p.e. venda de árvores abatidas na preparação do terreno ou multas aplicadas a empreiteiros ou fornecedores). Com vista a manter esta informação actualizada nas entidades responsáveis pela verificação da despesa, este ponto do formulário dá conta da eventual ocorrência destas receitas cuja dedução em despesas deve ser evidenciada até à apresentação da declaração final.

Ponto O – Confirmação pelo Executor - A confirmação das informações prestadas no formulário e documentos anexos corresponde a uma certificação do cumprimento dos requisitos aplicáveis à despesa declarada nos termos da decisão da CE e da manutenção da pista de auditoria, responsabilizando a pessoa que o assina como representante da entidade executora.

A aposição de carimbo nos documentos originais de despesa antecede a reprodução dos mesmos e deve fazer referência ao Fundo de Coesão e ao código do projecto (até ao último dígito quando se tratar de projectos incluídos num grupo).

Nos documentos imputados a diferentes projectos deve haver referência explícita a esse facto com indicação dos respectivos códigos. Os critérios de imputação de despesa devem constar do dossier de projecto no executor.

A aposição de selo branco nos documentos deve ser evitada, visto que não fica evidenciada na sua reprodução.

4. A lista dos documentos de despesa

A lista anexa ao formulário é fornecida às entidades executoras pelo IFDR em formato Excel, numa versão personalizada com o detalhe das rubricas de despesa e componentes identificadas para o projecto, com base numa tabela residente no Sistema de Informação do IFDR - SIFEC. Cada documento é classificado por rubrica e por componente, de modo a que os totalizadores incluídos na lista forneçam os valores necessários para preencher os Quadros E e F do formulário.

Quando o mesmo documento respeitar a diferentes rubricas ou componentes serão feitas imputações parciais com base em critérios devidamente fundamentados e expressos no dossier do projecto no executor. Os documentos originais são carimbados com o código do projecto e as cópias são remetidas ao gestor sectorial.

A lista é importada automaticamente para o sistema de informação pelo gestor sectorial que, após verificação dos documentos e da coerência e regularidade da informação prestada, faz a sua validação e formaliza a declaração de despesas ao IFDR.

O IFDR faz a sua validação após receber a declaração de despesa do gestor sectorial e, se considerar preenchidas as condições necessárias, aceita o registo das despesas no sistema de informação para efeitos de eventual proposta de ordem de pagamento e apresentação do pedido de pagamento à CE em tempo oportuno.

5. Preenchimento do quadro sobre contratação pública

Relativamente ao preenchimento deste quadro destacam-se os seguintes aspectos:

Coluna 1 - “Designação do contrato” deverá conter os contratos adjudicados e os respectivos adicionais em linhas diferentes e seguidas, não bastando em cada contrato preencher a coluna 12 “Contratos adicionais % Ac.” relativa ao peso dos adicionais nos respectivos contratos.

A coluna 5 - “Total Adjudicado” os montantes incluídos devem ser comparados com a coluna 8 “Despesa declarada para co-financiamento” e com a coluna 14 “Montante total pago”. O valor da coluna 14 não pode ser superior ao montante adjudicado (coluna 5), sem que a diferença se encontre devidamente justificada pelo montante incluído na coluna 15 “Revisões de preços”.

Total da coluna 8 - “Despesa declarada para co-financiamento” deverá coincidir com o total da despesa declarada.

No que diz respeito às “Despesas não sujeitas a contratação”, deverá ter-se presente que as despesas a incluir na parte do Quadro relativa ao sub-total (d) se resumirão a despesas com aquisição de terrenos, publicação de anúncios, requisição de materiais a armazém e outras despesas cujo valor não seja superior a 5.000€.

Os trabalhos adjudicados por ajuste directo, deverão ser incluídos na parte do quadro relativo às despesas sujeitas a contratação, para os quais deverá ser referida a respectiva lista de verificação. Deverá, contudo, ser verificada a existência de um relatório com fundamentação legal e factual justificativa da escolha do procedimento.

Nos casos em que os trabalhos a mais se referirem a quantidades excedidas em empreitadas por série de preços, a sua legalidade deverá ter sido avaliada nos termos da legislação em vigor, tendo em atenção a sua imprevisibilidade e impacto na contabilização das despesas elegíveis.