



CAPÍTULO XI

*Fluxos Financeiros com a União
Europeia*

02.MAI.02 09675 _



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
SECRETARIA DE ESTADO DO TESOURO E DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

Exmº Senhor
Director - Geral do Tribunal de
Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61
1050-189 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Rua da Alameda, 5 - 1º
		DTCE/DCT/NCC	1100-016 Lisboa

**Assunto: Parecer sobre a CGE/2000 - Fluxos Financeiros de Portugal para a UE
- Anteprojecto**

Conforme solicitado no vosso ofício nº 3560, de 02.04.16, informa-se V.Exª de que esta Direcção-Geral nada tem a comentar relativamente às questões apresentadas no Anteprojecto de Parecer mencionado em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos.

A Directora-Geral

Maria dos Anjos Nunes Capote

Tel: 21 8846000 Telex: 21 8846119 Telex: 12764/15616



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO

Exm^o Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 LISBOA

Sua referência
Of. n.º 4605

Sua comunicação de
17/05/2002

Nossa referência
N.º 558
15/B/559-1/DSCO

Data

ASSUNTO: ANÁLISE GLOBAL DOS FLUXOS FINANCEIROS DA UE PARA PORTUGAL, A
INSERIR NO PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2000.

Em satisfação do que nos é determinado, levo ao conhecimento de V. Ex.^a que a
análise em causa não nos merece quaisquer comentários.

Com os melhores cumprimentos. *peço ai*

O DIRECTOR-GERAL

(FRANCISCO BRITO ONOFRE)

FN/JR

Conf. _____

BGTC 23 05 02 12705



Ministério da
Agricultura,
do Desenvolvimento
Rural e das Pescas

INGA
Instituto Nacional
de Intervenção
e Garantia Agrícola

2002 MAI 29 021582
Ofício nº 78/DPC//2002
Entrada nº

Exm.º. Senhor
Director - Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069 - 045 LISBOA

Proc. nº.

S/Ref. DA III.1

S/Com.

ASSUNTO: **Análise Global dos Fluxos Financeiros da UE para Portugal, a inserir no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000**

Em resposta ao ofício nº 4606, de 17 Maio 02 dessa Direcção – Geral, informa-se V. Ex.ª. que este Instituto não tem observações a formular ao exposto no documento em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos.

O Presidente


ABEL VINAGRE

Rua Fernando Curado Ribeiro, 4 G - 1649-034 LISBOA - Telef.: 217518500
 Fax: 217518501 - Telex: 35080 - E-mail: inga@inga.gov.pt



INGA DRH/SED - Mod. 36-A - Norm. A4 - 100.000 ex. - 01/08



Rua Fernando Curado Ribeiro, 4 G - 1649-034 LISBOA - Telef.: 217518500



S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
SECRETARIA DE ESTADO DO TESOURO E DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

31.MAI02 11160

Exmº Senhor
Director - Geral do Tribunal de
Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61
1050-189 LISBOA

Sua referência

Sua comunicação de

Nossa referência
DTCE/DCT/NCC

Rua da Alfândega, 5 - 1º
1100-016 Lisboa

**Assunto: Análise Global dos Fluxos Financeiros da UE para Portugal, a inserir
no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000.**

Conforme solicitado no vosso ofício nº 4607, de 02.05.17, informa-se V.Exª de que esta Direcção-Geral nada tem a comentar relativamente ao documento mencionado em epígrafe, confirmando-se os valores apresentados para o ano de 2000.

Com os melhores cumprimentos.

A Directora-Geral


Maria dos Anjos Nunes Capote

Telef: 21 8846000 Telecópia: 21 8846119 Telex: 12764/15616

DGTC 03 06'02 13396



Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

Avenida Barbosa du Bocage, 61
1069 - 045 LISBOA

Sua referência

Sua comunicação de

Nossa referência

DSIC

31.MAI02 04292

**ASSUNTO: Análise Global dos fluxos financeiros da UE para Portugal, a inserir no
Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000.**

Na sequência do vosso ofício n.º 4604, de 17 de Maio de 2002, referente ao assunto mencionado em epígrafe, e nos termos dos n.ºs 1, 3 e 4 do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, junto se remetem a V.ª Ex.ª as observações preparadas por esta Direcção-Geral relativas ao Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000 (Fluxos Financeiros da UE para Portugal).

XI – Fluxos Financeiros com a União Europeia (UE)

11.3.1. – Âmbito de verificação

Por não ser correcto escrever-se que “o PDR e o PNDES serviram de base à aprovação do QCAII”, propõe-se a seguinte redacção para o 1º parágrafo:

“A “ Análise [...] no PNDES, no QCAII [...] e no QCAIII [...] ao mesmo ano.”

MGTC 04 06 02 13509



11.3.2.2 – Transferências de Fundos da UE em 2000

Relativamente ao Fundo de Coesão, as transferências registadas na DGT (23,3 milhões de contos), ficaram muito abaixo das estimativas apresentadas pelo Governo (68 milhões de contos).

As estimativas em causa foram efectuadas num contexto de diversos factores de incerteza quanto aos efeitos das alterações ao regulamento do Fundo no novo período de aplicação em relação aos projectos que viriam a ser candidatados. De facto, as transferências relativas ao Fundo de Coesão II foram praticamente inexistentes, apenas um projecto foi aprovado em tempo útil para originar pagamentos (0,6 milhões de contos).

As transferências do Fundo de Coesão I (22,6 milhões de contos), muito inferiores às dos anos anteriores, revelam a situação da maioria dos projectos, com execuções superiores a 80%, mas sem relatório final, o que também inviabiliza a entrada de pagamentos da CE.

11.3.2.3. – Fluxos financeiros da UE no período 1994/2000

Quadro XI.3 - Transferências da UE - 1994/2000

A Programação 2000/2006 do FSE deve ser 885.195,4 milhares de contos, a do FEOGA 424.491,2 milhares de contos e a Total 3.844.952,0 milhares de contos.

Relativamente à vertente FEDER do mencionado quadro e com base nos registos existentes nesta Direcção-Geral há a salientar o seguinte:

- No que respeita ao QCA II (1994-1999):

Deverá ser de 1 730 922,4 milhares de contos (inclui o pagamento do 1.º Adiantamento efectuado em 1993 à IC RETEX).

Assim, o "ratio" Transf./Prog. passa de 92,12% para 92,28%;

- No que respeita ao QCA I (1994-1999):

Deverá ser de 85 621,2 milhares de contos (não inclui os pagamentos efectuados à IC RETEX, que passou a estar integrada no QCA II).

Relativamente ao 5.º parágrafo, a fl. XI.7, a taxa será de 6,59% se não forem consideradas as transferências do Fundo de Coesão (uma vez que o seu valor programado também não foi considerado).

11.3.2.4.3. – Visão Financeira Global

Relativamente ao 1.º parágrafo, bem como ao quadro apresentado, a fl. XI.9, a despesa pública deverá ser 32.800.019 mil euros. Esta diferença deve-se ao valor da Despesa Pública do PO Assistência Técnica (o valor DP constante na Decisão do POAT é de 108.413 e não 108.386 mil euros).

No que se refere ao último parágrafo, igualmente a fl. XI.9, o valor de despesa pública do Eixo 4 deve ser 2.844,24 milhões de contos.

No gráfico, inserido a fl. XI.11, o valor relativo ao PO Assistência Técnica deverá ser 108.413 mil euros.

11.3.2.4.4. – Execução Financeira em 2000

No primeiro parágrafo propõe-se a supressão da palavra “**apenas**”, porque a taxa de execução verificada é perfeitamente normal e mesmo a maior em toda a União Europeia. De facto, só a partir de Setembro de 2000 se criaram as condições para aprovar e homologar despesa referente aos Programas Operacionais do QCAIII, sendo Portugal o país da UE mais avançado, pelo que não havia condições nem qualquer necessidade de realizar em 2000 valores superiores de execução.

No quarto parágrafo não é correcto escrever-se “**houve uma melhoria de situação**”, porque os indicadores em causa não são comparáveis. Propõe-se por isso a seguinte redacção:

“Na perspectiva [...] assumidos constata-se que [...] respectivamente).”

Quadro XI.5 – Realização Comunitária 2000 (QCA III), a fl. XI.13, faltam os valores para o PO Cultura nas últimas colunas (Despesa Pública Comunitária Acumulada).



11.3.2.5 – QCA II

Propõe-se a seguinte redacção para o segundo parágrafo:

Em 1999 atingiu-se o final do período de programação definido para o QCA II. Para a generalidade das Intervenções Operacionais, que não beneficiaram de prorrogação de prazo de execução, este termina em final de 2001. Sendo assim, em final de 2000 faltava ainda cumprir um ano de execução. Sintetiza-se a situação nesse momento no quadro seguinte:

11.3.2.6 – Fundo de Coesão

Confirmam-se as informações sobre o Fundo de Coesão que também explicitam as condições suprarreferidas nas observações ao ponto 11.3.2.2.

Conclusões e Recomendações

No ponto 3. convinha ficar claro o que representa a expressão **“taxa de execução comunitária”**, ou seja, que se trata de uma relação percentual entre a execução e a previsão orçamental de uma determinada componente da despesa (PIDDAC co-financiado por Fundos comunitários).

Relativamente ao antepenúltimo parágrafo do ponto 6, a fl. XI.24, a despesa pública deverá ser 32.800.019 mil euros (vide ponto 11.3.2.4.3.).

No ponto 7. pelas razões já explicadas em 11.3.2.4.4. propõe-se no primeiro parágrafo a supressão da palavra **“apenas”** e no terceiro parágrafo a supressão da expressão **“houve uma melhoria da situação”**, adaptando em conformidade a redacção. O parágrafo sétimo do mesmo número deveria ser suprimido, pois, em final de 2000, o Programa Operacional Assistência Técnica ao QCA III ainda nem sequer tinha sido aprovado.

No ponto 8. embora se aceitem naturalmente as recomendações com vista **“ao aceleração da execução do QCA III”**, compreensível e inevitável na fase de arranque do mesmo, julga-se adequado e necessário mencionar, nos dois primeiros parágrafos, as entidades responsáveis



nos termos da legislação Comunitária e Nacional pela Gestão dos PO (Autoridades de Gestão-Gestores) e pela Gestão global do QCA III (Comissão de Gestão do QCA III).

Quanto ao último parágrafo constante do ponto 9, a fl. XI.26, será de referir que relativamente ao cumprimento no âmbito do Sistema Nacional de Controlo dos limiares previstos no artigo 10.º do Regulamento (CE) n.º 438/2001, da Comissão, de 2 de Março, este será acautelado de acordo com a planificação anual de 2000-2001 (recuperação de esforço de controlo) e de 2002, conforme os elementos que se anexam.

Relativamente aos pontos 11 e 12, a fl. XI.27, confirmam-se os termos das análises efectuadas.

Com os melhores cumprimentos,

O Director – Geral

Francisco Cordovil

Anexo: o mencionado.



COMISSÃO DE COORDENAÇÃO
DA REGIÃO DO NORTE

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

Sua referência

Sua comunicação

Nossa referência

Assunto

**Avaliação dos resultados da execução global do Programa Operacional da
Região do Norte (PRONORTE) - QCA II**

20 MAR 202 4500

Em resposta ao ofício de V. Exa., nº 4043 de 29.Abril do corrente, relativo ao processo nº 32/01 – AUDIT – DA III.1, venho por este meio remeter, em anexo, as considerações pertinentes.

Os melhores cumprimentos.

O Gestor do PRONORTE

(Armando Pereira)

CONTRADITÓRIO AO RELATO DE AUDITORIA REALIZADO PELO TRIBUNAL DE CONTAS

“AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DA EXECUÇÃO GLOBAL DO PROGRAMA OPERACIONAL DA REGIÃO NORTE (PRONORTE) - QCA II”

Na globalidade, concordamos com o conteúdo do presente Relato de Auditoria, no entanto há pequenos esclarecimentos a apresentar:

Ponto 1.1.2 alínea d)

As entidades privadas, muito embora fazendo parte das fontes de financiamento inicialmente definidas para o Programa, acabaram por não ser consideradas, uma vez que o Programa era maioritariamente dirigido a autarquias locais ou a entidades públicas. Posteriormente, em Unidade de Acompanhamento, esta fonte de financiamento foi anulada dos quadros de dotação do Programa, decisão esta não exclusiva do PRONORTE, mas comum a todos os Programas Operacionais Regionais.

Ponto 1.1.3.3.

- alíneas a) e b)

Uma das qualidades da aplicação SIDreg é a vasta possibilidade de produção de quadros quer predefinidos quer personalizados poderem ser exportados para outros tipos de aplicações informáticas (ex. Excel e Word) permitindo operacionalizações do mais diverso tipo. Considera-se que este é um dos grandes pontos fortes do sistema.

- alíneas c), d) e e)

Os dois pontos fracos mencionados nestas alíneas têm a ver com o desenho da aplicação, tendo o PRONORTE, relativamente à perda de informação no sistema sobre as programações iniciais das propostas, solicitado uma alteração da aplicação. Esta informação foi registada numa página própria criada para esse fim, mas cuja utilização necessitava de apuramentos especiais e

actualizações. Este trabalho não foi realizado na fase de encerramento do Programa Operacional.

Ponto 1.1.4.4. alínea d)

O peso que o Grande Porto tem ao nível das aprovações do Sub-Programa C resultou do facto deste Sub-Programa não ter sido regionalizado. Assim sendo as aprovações eram consequência da procura, o que demonstra que é neste espaço regional que se encontra, não só a maior parte dos beneficiários, como também o maior dinamismo para apresentação de candidaturas imateriais. Portanto, a conclusão desta alínea só poderá ser considerada como uma constatação do peso que a Área Metropolitana teve nas aprovações globais do SP/C, e não como uma conclusão tendo em conta qualquer critério de distribuição de verbas em termos regionais. Para além disso, chama-se a atenção para o facto de existirem diversos projectos candidatados por promotores sediados no Grande Porto, mas cuja área de intervenção incluía toda a Região Norte.

Ponto 1.1.6, alínea b)

Esta situação já tinha sido identificada pela estrutura de apoio técnico do Programa no Estudo – PRONORTE – Sub-Programas A e B – Objectivos e Indicadores Físicos (30.06.1996). No entanto, foi decido a nível nacional não se proceder a qualquer ajustamento das metas físicas constantes dos Documentos Técnicos dos Programas Operacionais Regionais, razão pela qual o PRONORTE não apresentou nenhuma proposta de ajustamento dos seus indicadores físicos.

Ponto 1.2, alínea d)

De referir que no QCA III já se encontra em funcionamento a estrutura de controlo de 1º nível, criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 172/2001, de 5 de Dezembro. No caso do Programa Operacional do Norte esta estrutura encontra-se criada e em funcionamento desde o início de 2002.

Ponto 5.1

Presidente da CCRN como Presidente do Programa - A estrutura Institucional de Gestão prevista no ponto III do Documento “QCA – PDR – 1994/1999 – Programa Operacional da Região do Norte” não veio a ter acolhimento integral no Documento Técnico do PRONORTE, nem na legislação entretanto publicada (designadamente do Decreto-Lei n.º 99/94, de 19 de Abril, nem na Resolução n.º 10/94 DR II Série, n.º 114, de 94.05.17). Assim, o Decreto-Lei n.º 99/94, de 19 de Abril apenas se refere ao Presidente da Comissão de Coordenação Regional no artigo 29º n.º 4, atribuindo-lhe competência para canalizar para o Ministro do Planeamento e da Administração do Território as propostas relativas à gestão e execução, e no artigo 38º n.º 2, de acordo com o qual o Presidente da Comissão de Coordenação Regional faz parte da Unidade de Acompanhamento.

Por outro lado, o Gestor do Programa era também o Presidente das Unidades de Gestão, exercendo funções junto do Ministro do Planeamento e da Administração do Território (artigos 29º n.º 4 e 31º n.º 3 do DL n.º 99/94 de 19 de Abril e n.º 2 da Resolução n.º 10/94 DR II Série, n.º 114, de 94.05.17).

Posteriormente, a participação do Presidente da CCRN no PRONORTE veio a ser reforçada através do Despacho SEDR n.º 80/96 publicado no DR II Série n.º 301, de 30-12-1996. Este despacho delegou nos Presidentes das CCR's a competência para praticar todos os actos necessários à “gestão, acompanhamento e avaliação das respectivas intervenções operacionais regionais do continente e à sua articulação com a actividade de coordenação das políticas de desenvolvimento da região, nos termos das atribuições definidas na lei orgânica das CCR's, exceptuando a capacidade de homologação das propostas de decisão apresentadas pelos gestores”.

Ponto 5.5.1.1.

Relativamente ao SIDreg, na referência aos pontos fracos do sistema é de salientar o seguinte:

- não é correcta a afirmação de não adequação dos perfis às funções dos utilizadores. No PRONORTE foram definidos os perfis dos utilizadores da Base de Dados conforme a função que lhes estava atribuída.
- O problema dos arredondamentos esteve sempre presente durante a vigência do PRONORTE tendo a gestão do Programa solicitado uma alteração da aplicação que ultrapassasse a questão. No entanto, qualquer alteração na aplicação tinha que ter o aval da DGDR e ser por esta solicitado, o que não aconteceu.
- Os apuramentos de execução física eram produzidos em alturas definidas – meio do ano e fim do ano – a fim de a informação integrar os relatórios intercalar e final do ano. Não era, assim, apurada no mesmo momento que a execução financeira cujo registo era mensal, de acordo com as normas existentes.

Ponto 7.1 - 4º parágrafo

É incorrecta a conclusão, “não sendo possível obter, através do SIDreg, informação relativa ao custo efectivo de execução”. Efectivamente a informação que se perde é ao nível dos custo de aprovação, uma vez que os valores físicos que a Base de Dados guarda são os valores da execução final do projecto. Assim sendo, esta conclusão deverá, em nosso entender, ser ajustada.



COMISSÃO DE
COORDENAÇÃO DA
REGIÃO CENTRO

Rua Bernardim Ribeiro, 80
3000-069 Coimbra • Portugal

geral@ccr-c.pt

Telefone
239 400 100
239 400 198
239 400 199
Fax
239 400 115

Exmo. Senhor
Dr. Abílio Augusto Pereira de Matos
Auditor – Coordenador do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 - Lisboa

Sua referência

Sua comunicação de

Nossa referência

995580

20. MAI 2002

ASSUNTO: **Programa Operacional da Região do Centro (PROCENTRO) - QCA II**
Avaliação dos resultados da execução global

No âmbito da auditoria de “Avaliação dos resultados da execução global do Programa Operacional da Região do Centro (PROCENTRO) - QCA II”, foram analisados os subsistemas institucional, de gestão financeira e operacional, com o objectivo de avaliação dos resultados (físicos e financeiros) alcançados, tendo sido elaborado um relatório contendo um conjunto de conclusões e recomendações que, nas suas linhas gerais, passamos a comentar:

1. É referido que o programa foi objecto de quatro decisões de reprogramação, tendo havido um reforço global de 50.112 mil euros de despesa pública (cerca de mais 10,4% do inicialmente programado). O facto destas reprogramações não terem sido acompanhadas dos devidos ajustamentos quanto às metas físicas evidencia a dificuldade em se operacionalizar uma bateria de indicadores que espelhassem, dum modo directo e linear, tanto a evolução da execução física dos projectos apoiados como os resultados do programa.
2. É igualmente referido que, para além dos 143 projectos auditados no âmbito do controlo de alto nível e de 2º nível, não se encontram registadas as acções de acompanhamento e controlo de 1º nível, nem se encontram evidenciadas todas as

MINISTÉRIO DAS CIDADES, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E AMBIENTE



COMISSÃO DE
COORDENAÇÃO DA
REGIÃO CENTRO

visitas realizadas pelos GAT's às obras. Contudo, existiu um número significativo de acções de acompanhamento, que se encontram documentadas no dossier de projecto existente em cada GAT. A existência deste acompanhamento depreende-se, como também é referido no relatório, na Nota de Observações da Missão de Controlo, realizada pela Direcção Geral de Política Regional da Comissão Europeia quando refere que *“na realidade conclui-se existir um adequado sistema de procedimentos de gestão e controlo interno no que toca às operações que dizem respeito aos aspectos essenciais dos circuitos de certificação de despesas e pagamentos”*.

3. Observações feitas no relatório sobre o sistema de informação utilizado (Sidreg) põem em evidência algumas das suas limitações. As melhorias e adaptações que foi sofrendo permitiram um acompanhamento satisfatório da execução financeira dos projectos, embora fiquem demonstradas insuficiências quanto a um pleno acompanhamento da evolução dos mesmos nas suas diferentes fases, desde a de candidatura até à do seu encerramento, passando por eventuais reprogramações. Embora não tenha sido possível efectuar uma actualização simultânea da informação financeira e física no decurso do programa, procedeu-se semestralmente ao ajustamento dos respectivos indicadores físicos e financeiros de realização, de cada um dos projectos em execução, pelo que, só em parte, poderemos considerar a informação financeira desajustada em relação à informação física.
4. Embora existam naturais discrepâncias entre os valores apresentados no relatório e os que correspondem aos apuramentos finais, conclui-se que se verificou uma plena execução dos montantes que se encontravam programados no caso dos Sub-programas A e B. Este facto só foi possível devido ao ligeiro *“overbooking”* que foi oportunamente efectuado, medida cautelar de gestão utilizada para obviar eventuais desvios que viessem a acontecer em alguns projectos. Embora tivesse sido utilizada uma metodologia idêntica no caso do Sub-programa C, os resultados da execução financeira ficaram aquém do previsto. O desajuste verificado poderá levar a concluir ter existido *“um mau planeamento na ultima reprogramação e/ou insuficiente*

B

MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO



COMISSÃO DE
COORDENAÇÃO DA
REGIÃO CENTRO

aprovação de projectos”. No entanto, deve ter-se em consideração que estamos perante projectos imateriais, cuja tipologia e natureza dos promotores tornam mais aleatória uma qualquer previsão mais fundada.

Por corresponder a um dado relevante para o balanço final da execução do PROCENTRO, gostaríamos de precisar a referência à perda de 62.081 contos motivada pelo desvio verificado no Sub-programa C. Neste caso, o montante Feder programado era de 19.501 mil Euros e foi absorvido, efectivamente, 18.989 mil Euros, pelo que a diferença final apurada foi, realmente, de 512 mil Euros (aproximadamente 102.647 contos).

5. As deficiências de informação e de indicadores físicos referidos no primeiro ponto limitam, naturalmente, uma adequada e pormenorizada avaliação da realização física, das metas físicas alcançadas e dos respectivos resultados. Contudo, os elementos disponíveis que foram coligidos destacam, como é referido no relatório, o contributo quantitativo e qualitativo do PROCENTRO na evolução positiva ocorrida na Região Centro em termos de infra-estruturas e de equipamentos. A cobertura em equipamentos desportivos, culturais e de apoio à actividade produtiva, a melhoria nas acessibilidades, no ambiente e na requalificação urbana, são domínios que testemunham mudanças, significativas, operadas nas nossas comunidades locais e induzidas pelo programa. Releva, pois, da avaliação efectuada que os projectos apoiados foram “consonantes com os objectivos a alcançar por este Programa (infra-estruturas rodoviárias, educacionais, energéticas, turísticas, culturais, desportivas, de saneamento básico, etc), contribuindo, assim, para o desenvolvimento da Região Centro e melhoria das condições de vida da população.”

6. Das recomendações dirigidas ao PO Centro do IIIº QCA foi dada nota ao respectivo Gestor.

A concluir gostaria de transmitir a nossa disponibilidade para prestar qualquer informação complementar, ou remeter caso seja considerado conveniente, o relatório

MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO



COMISSÃO DE
COORDENAÇÃO DA
REGIÃO CENTRO

relativo à execução final do Programa, entretanto concluído e já enviado à Direcção Geral do Desenvolvimento Regional.

Com os meus melhores cumprimentos, *peço*

O Gestor,

(Rui Manuel Missa Jacinto)

DETC 22/05/02 12622

MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO



MINISTÉRIO DAS CIDADES, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E AMBIENTE
Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo

28 05 02 06873

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua referência
4350

Sua comunicação
7.05.2002

Nossa referência
8/PORLVT/2002

LISBOA,

ASSUNTO: "AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DA EXECUÇÃO GLOBAL DO PROGRAMA OPERACIONAL DA REGIÃO DE LISBOA E VALE DO TEJO (PORLVT) – QCA II"

Gostaria em primeiro lugar de ressaltar a importância que tem as observações e recomendações formuladas pelos auditores que estiveram em exercício no Programa Operacional da Região de Lisboa e Vale do Tejo (QCA II), considerando-as como um elemento construtivo no processo de aperfeiçoamento da gestão, acompanhamento e controlo inerente ao actual Programa Operacional Regional, permitindo melhorar a qualidade e eficácia na aplicação dos fundos comunitários, bem como, dos recursos públicos nacionais.

Assim, e para os efeitos do disposto nos artºs. 13º e 87º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, venho, no exercício do contraditório, relevar os seguintes aspectos:

1.1.2 – Contextualização interna do PORLVT

Neste capítulo, deve-se ter presente que os valores indicados correspondem à fase inicial da programação, tendo-se, em alguns casos, verificadas alterações dos valores afectos às Medidas. (p. ex.: os recursos financeiros do Subprograma B, quando do encerramento, representam, aproximadamente, 50,5% do valor total do Programa).

Ainda, no que se refere ao domínio do ambiente, deve-se ter em consideração que o valor afecto no âmbito do Subprograma B - Acções de Desenvolvimento de Valor Estratégico Regional, a esta Medida, é de 56%. O valor analisado no âmbito dos diversos subprogramas que foram destinados ao domínio do ambiente, atingem 36,8% do valor total do Programa.

Relativamente às questões abordadas na alínea e), tem sido entendimento que os beneficiários, sendo entidades privadas sem fins lucrativos, como sejam as Associações Empresariais, as respectivas despesas são consideradas como despesa pública, em face dos interesses que prosseguem.



S. R.
MINISTÉRIO DAS CIDADES, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E AMBIENTE
Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo

1.1.3.2 – Acompanhamento, controlo e avaliação

O controlo de 1º nível, exercido relativamente aos projectos do Subprograma B – Acções de Desenvolvimento de Valor Estratégico Regional, Medida 1- Transportes e Acessibilidades, representa 66% do número de projectos aprovados nesta Medida (35%), ou seja, mais de metade dos projectos, foram objecto de acompanhamento e verificação em sede do promotor/beneficiário, por parte da Estrutura de Apoio Técnico.

Nas verificações dos projectos apoiados no Subprograma C – Dinamização Regional, deve-se ter presente a situação específica de contemplar acções imateriais, designadamente na área dos estudos, seminários, etc., e, deste modo, pelas suas características, não requerem acções de controle em sede de promotor, porquanto as verificações a efectuar, são asseguradas através do envio de documentação e justificativos, quando do pedido de pagamento.

1.1.4.1 – Realização financeira

A realização financeira do Programa atingiu uma taxa de execução global de 101%, sendo que este é um excelente indicador financeiro. No entanto, deve-se ter em consideração que ao nível do Subprograma C – Dinamização Regional, a absorção dos fundos comunitários é de 98%, ou seja, inferior em 685 mil euros, relativamente ao programado.

1.1.4.4 – Caracterização da despesa executada

Na alínea l) julga-se que se deveria referir "As Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos".

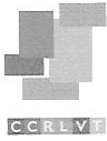
1.1.6 – Avaliação dos Resultados do PORLVT

O valor indicado na alínea e), para a construção/remodelação da rede viária municipal, não está em consonância com os indicadores actualizados e disponíveis na Gestão do Programa. Quando da consolidação dos resultados, no processo de encerramento, detectaram-se "erros" no sistema de informação, que foram corrigidos posteriormente à data da auditoria do Tribunal de Contas.
Assim, os valores determinados são 2 523 km

Na alínea h) os valores disponíveis, são de 708 km de rede de abastecimento de água. A participação do PORLVT na área dos resíduos sólidos foi de apoiar a construção de 3 aterros sanitários.

1.2 – Recomendações

Refira-se que a data de 31 de Dezembro de 2001 deve ser a data limite da despesa (documento de quitação), podendo a sua apresentação na Estrutura de Apoio Técnico ser posterior.



S. R.
MINISTÉRIO DAS CIDADES, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E AMBIENTE
Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo

5.5.1.1 – SIDReg

Pontos fracos

Neste ponto queremos ressaltar que a utilização do SIDReg, no caso da gestão do Programa Operacional da Região de Lisboa e Vale do Tejo, foi assegurada pelos técnicos da Estrutura de Apoio Técnico, em conformidade com as competências e responsabilidades que estão atribuídas pelo Gestor do Programa Operacional.

6.3.1 – Projectos encerrados

O número total de projectos, indicados no quadro 14, difere em 5 unidades relativamente ao constante nos quadros de encerramento do Programa Operacional da Região de Lisboa e Vale do Tejo (789 projectos).

6.4.2 – por NUT III

A área de actuação do Programa Operacional da Região de Lisboa e Vale do Tejo abrange a NUTE II da Região de Lisboa e Vale do Tejo, a qual é constituída por 5 NUT de nível III: Grande Lisboa, Península de Setúbal, Oeste, Lezíria do Tejo e Médio Tejo.

Os projectos (3) referenciados na NUT III Pinhal Litoral devem ser considerados na NUT do Oeste. O sistema informático, ao assumir a localização da NUT, quando se introduz o concelho da entidade promotora, que nalguns casos em apreço, têm uma actuação em áreas regionais que contemplam mais de uma NUT III, leva à situação identificada, do investimento ser realizado em NUT diferente da indicada.

Aproveito a oportunidade para apresentar os melhores cumprimentos,

O Gestor do Programa Operacional

J. A. Moura de Campos



Estrada das Piscinas, 193
7000 - 758 ÉVORA
Tel.: 266740300 - FAX: 266706562
E-mail: ccralentejo.expediente@ccr-alt.pt
Home page: www.ccr-alt.pt

TELECÓPIA * TELECOPIE * TELECOPY

Ref.	Data - Date - Date	Nº - Nr.	Pº.	-	-	/
6-PRE/02	23 MAI 02	003908	Páginas - Pages - Pages:			

PARA - ADRESSER A - ADDRESSED TO

Presidente do Tribunal de Contas

DE - EXPEDITEUR - SENDER

CCR Alentejo


ASSUNTO - SUJET - SUBJECT

Avaliação dos resultados da execução global do Programa Operacional da Região do Alentejo (PORA) – QCA II

TEXTO - MESSAGE - MESSAGE:

Acuso a recepção do ofício de V. Ex.^a, sobre o assunto em epígrafe, o qual mereceu a nossa melhor atenção.

Contudo, face à especificidade da gestão do PORA (QCA II), cuja execução era da responsabilidade do Senhor Gestor, esta CCR nada tem a acrescentar aos elementos constantes do relatório.

Com os melhores cumprimentos: 


Presidente



Estrada das Piscinas, 193
7000 - 758 ÉVORA
Tel.: 266740300 - FAX: 266706562

E-mail: ccralentejo.expediente@ccr-alt.pt
Home page: www.ccr-alt.pt

Exmo Senhor
Director-Geral do Tribunal de
Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Na sua resposta indique
sempre a nossa referência

Sua Referência

Sua comunicação de

Nossa referência
85-PORA/02

27 MAI 02-003984

ASSUNTO: **Processo nº 35/01 - Audit**
"Avaliação dos resultados da execução global do Programa Operacional da Região do Alentejo (PORA) - QCA II"

Atendendo ao exposto na comunicação 35/01 – Audit – DAT III 1 remetemos a V.Exa. as observações suscitadas pela leitura do relato da auditoria acima referenciada.

Apraz-nos registar em primeiro lugar a natureza e conteúdo da auditoria que incidindo sobre a avaliação dos resultados da execução final do PORA 94/99 pretendeu realizar uma abordagem da forma como se processou e garantiu a articulação entre os objectivos alcançados e os meios utilizados para os atingir o que nos parece constituir a forma correcta e adequada de avaliar a realização do programa.

Reconhecemos as dificuldades invocadas para atingir este objectivo as quais decorrem das efectivas insuficiências de programação inicial e de recolha e tratamento da informação disponibilizada pelo Sistema de Informação para a Gestão, a qual não fornece, efectivamente, resposta adequada àquelas necessidades.

As condições em que decorreu a programação inicial e em que se desenrolou a implementação do programa não foram de molde a permitir um desenvolvimento adequado das suas diferentes fases, nomeadamente da fase inicial de programação.

Com efeito, durante este período ocorreram alterações e reflexões, quer no âmbito da definição das Políticas Regionais da Comunidade e Nacional, quer no âmbito da criação de normativos e regulamentos, as quais resultaram numa certa indefinição de regras de programação e de ausência de parametrização adequada de indicadores de acompanhamento e de resultado.

Todo o período de execução do QCA II foi um período de definição de procedimentos e de articulação e negociação entre a CE e os Estados Membros com vista à sua estabilização, pelo que, no caso do PORA foi no âmbito do funcionamento das Estruturas de Gestão e



Acompanhamento que foram sendo adaptadas e corrigidas as deficiências de programação inicial, que não foram vertidas para o documento técnico do programa, a não ser as que se reflectiram em alterações na respectiva programação financeira.

Também no que se refere à Avaliação Intercalar ela foi efectuada numa fase muito adiantada da implementação do Programa, quando este já atingia níveis muito elevados de compromisso, não tendo sido possível atender a todas as alterações e inflexões de estratégia sugeridas, pois a sua introdução provocaria perturbações no funcionamento do programa com repercussões negativas, quer na sua execução, quer na eficácia do alcance dos objectivos globais do programa.

No entanto o trabalho desenvolvido no âmbito desta avaliação revelou-se muito frutuoso para a programação e preparação do QCA III tendo sido possível introduzir aspectos nela referidos nomeadamente no que se refere à metodologia de programação.

Registamos ainda a pertinência das recomendações expressas no relatório, sobre as quais nos permitimos as seguintes observações:

- a) A metodologia aplicada na Programação do *por Alentejo* QCA III e vertida nos documentos que constituem a sua base programática - Programa Operacional Regional do Alentejo e respectivo Complemento de Programação teve por base a aplicação do Método “Means” consagrando assim a definição de objectivos em cascata e de indicadores quantificados para monitorização da intervenção, baseados num diagnóstico SWOT da realidade regional, pelo que pensamos estarem salvaguardadas as observações referidas neste ponto;
- b) Está prevista a realização da Avaliação Intercalar até 31.10.03 a partir da qual será efectuada uma reflexão global sobre o programa, que será acompanhada de ajustamentos nos objectivos e indicadores, por ela suscitados, para além da eventual reprogramação financeira;
- c) Os Sistemas de Informação implementados e em fase de implementação para os diferentes Fundos (FEDER, FSE, FEOGA) contemplam todos os indicadores previstos no Complemento de Programação, quer de acompanhamento de medidas, quer de avaliação da eficiência do programa, pelo que pensamos estar assim resolvida a grande limitação do sistema implementado no âmbito do QCA II.
- d) Para o Controlo de 1º Nível do *por Alentejo* foi criada uma Estrutura de Apoio Técnico autónoma e perfeitamente segregada das restantes estruturas de gestão e acompanhamento técnico do programa.
Esta estrutura está implementada e em exercício.



- e) Quanto aos Sistemas de Informação consideramos que a experiência do QCA II contribuiu para se salvaguardarem os aspectos referenciados neste ponto, pese embora ainda a necessidade de se aperfeiçoarem alguns mecanismos, nomeadamente os de transmissão de dados e operacionalização dos diferentes intervenientes.

Com os melhores cumprimentos,

O Gestor do Programa

Manuel Bento Rosado

TC/GS

MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO

DGTC 28 05 02 13006

3



COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO ALGARVE

TELEFAX: 351 - 289 - 803 591

TELECÓPIA - TELECOPIE - TELECOPY

PARA / ADRESSÉ À / ADDRESSED TO

TRIBUNAL DE CONTAS A/C DR. CARLA ROLDÃO	Nº	314/02
--	----	--------

DE / EXPEDITEUR / SENDER

CCR ALGARVE - DR.ª TERESA MARQUES

Pág. 1 +	Procº	Data, 23.05.2002
----------	-------	------------------

ASSUNTO: Avaliação dos resultados da execução global do Programa Operacional da Região do Algarve (PROA) - QCA II

No seguimento do v/ofício nº 4299 de 3 do corrente mês, informa-se V. Ex.ª que esta Comissão de Coordenação não tem alegações a fazer em relação ao salientado no relato de auditoria.

Com os melhores cumprimentos.

A Administradora
Em Regime de Substituição

Teresa Marques

D&TC 24.05.02 12762



MINISTÉRIO DA ECONOMIA

GABINETE DE GESTÃO DO POE

GPF – Gabinete de Coordenação de Parcerias e Formação Profissional

POR PROTOCOLO

Exmo. Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069.045 LISBOA

Sua referência
Proc. nº 47/01 – AUDIT – DA III.1

Nossa referência
1249

Data:
10/05/2002

ASSUNTO: Programa Operacional da Economia – Contraditório sobre o relato elaborado pelo Tribunal de Contas no âmbito da auditoria ao desenvolvimento de investimentos com recurso a Parcerias e Iniciativas Públicas.

Após análise do relato de auditoria supra-referenciado o Gabinete de Gestão do POE através do Gabinete de Parcerias e Formação Profissional (GPF) em articulação com a área de Fiscalização e Controlo do GGPOE e com os organismos ICEP, IAPMEI, DGT e DGCC, vem apresentar o exercício do contraditório referindo os pontos do relatório que nos merecem observação.

Aproveitamos para salientar que consideramos de elevado interesse e utilidade a realização de auditorias de sistema pelas instâncias nacionais e comunitárias, no sentido de se apurar as fragilidades existentes que nos permitam incrementar melhorias.

Aliás, tem sempre sido essa a postura e espírito de colaboração dos gabinetes da estrutura de gestão do POE e anteriormente do PEDIP, o que fica demonstrado pela implementação de medidas conducentes a um aperfeiçoamento da missão na aplicação dos fundos públicos

Das conclusões e recomendações enunciadas no relato, o nosso contraditório pretende salientar em cada um dos pontos enunciados o seguinte:

- A) as matérias que têm vindo a ser aperfeiçoadas após a criação do GPF pelo Despacho 9898/2001, de 11 de Maio, colmatando assim as deficiências identificadas pela auditoria ou as matérias em que iremos actuar no imediato para regularização das anomalias identificadas (Pontos 2, 5, 6, 8, 9, 10, 11, e 12.)
- B) esclarecimentos adicionais sobre considerações ou interpretações menos precisas da auditoria e que não correspondem na sua generalidade à realidade dos factos, nem às práticas em curso. (Pontos 1, 3, 4, 7, 13, e 14)

GPF/MJB/MJC

Rua Braamcamp, nº 9 – 3º Dtº - 1250-048 Lisboa
Telf: 21 318 60 00 \ Fax: 21 318 60 50 / 51

1 



MINISTÉRIO DA ECONOMIA

GABINETE DE GESTÃO DO POE

GPF – Gabinete de Coordenação de Parcerias e Formação Profissional

No entanto, consideramos importante esclarecer previamente duas questões fundamentais:

I) **A constituição da amostra:**

Tendo a auditoria apenas coberto o período que medeia entre 19 de Janeiro de 2000 e 16 de Janeiro de 2002 (período este que coincide com a implementação das normas procedimentais e análise e aprovação dos primeiros projectos), cobriu um Universo de 86 projectos dos quais foram seleccionados por amostragem aleatória 25 projectos, que consubstanciaram todas as conclusões vertidas no relatório de auditoria e como tal considerados como representativos do Universo em causa. No entanto, importa salientar que na amostra considerada houve elementos de avaliação que só puderam ser recolhidos nos projectos que tinham já implementação no terreno relativos aos anos de 2000 e 2001, ou seja os primeiros projectos aprovados no âmbito das PIP, no período conturbado de transição do QCA II para o QCA III, com o enquadramento ainda em definição final, pelo que seria expectável a identificação de fragilidades. Os resultados seriam naturalmente mais consistentes se tivesse sido possível avaliar procedimentos de execução nos projectos que foram aprovados no segundo semestre de 2001 e portanto já objecto de procedimentos consolidados.

Por outro lado a natureza dos projectos abrangidos por esta auditoria induz a distorções ao nível das conclusões, tendo em conta que foram os primeiros a ser aprovados e que recuperavam investimentos realizados desde Janeiro de 2000. A implementação e gestão desta forma de intervenção específica do POE, que constitui um quadro instrumental e de trabalho inovador, envolvendo diferentes interlocutores, quer ao nível do Ministério da Economia, quer ao nível dos diferentes parceiros externos ao Ministério, revelou-se um processo longo e não isento de lacunas e dificuldades, que se tem procurado colmatar à medida que se vai consolidando experiência.

Importa salientar que, embora se tenha vindo a fazer um trabalho de concertação e de procedimentos patente nos manuais elaborados, considera-se haver necessidade de continuar a aperfeiçoar ao nível do Ministério da Economia a gestão partilhada deste instrumento de política pública, já que esta gestão representa em si mesmo um acto de parceria no seio da Administração, prática pouco comum à generalidade dos organismos.

É aliás nesse sentido, que vemos com muito interesse o trabalho de auditoria levado a cabo pois ajudará certamente nesta tarefa de aperfeiçoamento contínuo

II) **Correspondência entre os conceitos de Parcerias Público-Privadas (PPP) e de Parcerias e Iniciativas Públicas (PIP)**

Os pressupostos de configuração das PIP enunciados no relatório do TC pretendem demonstrar uma correspondência entre as Parcerias e Iniciativas Públicas (PIP) e as Parcerias Público Privado (PPP), com eventuais reflexos nas considerações apresentadas.

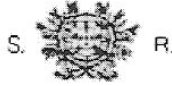
Considera este gabinete dever reafirmar que não existe qualquer correspondência entre estes conceitos, uma vez que as Parcerias e Iniciativas Públicas (PIP)

GPF/MJB/MJC

Rua Braamcamp, nº 9 – 3º Dtº - 1250-048 Lisboa
Telf: 21 318 60 00 \ Fax: 21 318 60 50 / 51

2

AmZ



MINISTÉRIO DA ECONOMIA

GABINETE DE GESTÃO DO POE

GPF – Gabinete de Coordenação de Parcerias e Formação Profissional

pretendem configurar um instrumento de intervenção inserido na política voluntarista do Estado, com objectivos direccionados para a resolução de contradições, limitações, falhas e défices de mercado e que são substancialmente diferentes dos consagrados nas PPP.

Neste sentido, e tendo em conta a experiência adquirida na prossecução de objectivos similares no âmbito da intervenção das medidas voluntaristas do PEDIP II, foi contemplado no POE o Instrumento das PIP, que corresponde a princípios de ordem programática e conceptual, orientado para uma relação de parceria entre entidades públicas e privadas.

Desta forma, foi opção de gestão não adaptar qualquer instrumento nacional ou internacional já existente, mas antes criar um quadro instrumental inovador que, potenciase novas formas de actuação sobre a envolvente empresarial e fortalecesse as relações de articulação, colaboração e parceria, particularmente entre os organismos do Ministério da Economia e as entidades associativas da comunidade empresarial.

Por outro lado, importa clarificar que o instrumento criado pretende motivar dinâmicas de actuação na generalidade do tecido económico e não actuar especificamente ao nível de um conjunto limitado de empresas, pelo que a sua implementação se propôs que fosse feita através de estruturas associativas representativas dos diversos grupos de agentes económicos e como tal poder ter um efeito de demonstração alargado

Assim sendo, considera-se que, face às recomendações do TC, poderemos no limite proceder à revisão da designação PIP, adequando-a aos objectivos visados para se evitar equívocos desta natureza, clarificando igualmente o conceito subjacente, situação que se traduzirá necessariamente na revisão do quadro normativo aplicável, designadamente do Plano Estratégico e Portaria N.º 680-A/2000 de 29 de Agosto.

A) Matérias que têm vindo a ser objecto de melhoria contínua:

Ponto 2: *"Há défice de clareza e transparência no quadro normativo e, em particular, no Plano Estratégico"*

Importa referir que o *Plano Estratégico 2001/2002* é um documento instrumental e de enquadramento global concebido para um período de 2 anos, permitindo portanto um contínuo aperfeiçoamento e adequabilidade às prioridades das políticas públicas nacionais.

No entanto, o Plano Estratégico não esgota o enquadramento específico necessário para os diversos domínios abrangidos pelas PIP, sendo complementado pelos documentos estratégicos de natureza sectorial apresentados por cada Organismo Coordenador Competente (OCC), no âmbito das suas intervenções e para a prossecução dos objectivos definidos como prioritários.

Face à experiência decorrida consideramos oportuna a revisão a curto prazo dos regulamentos existentes, nomeadamente da Portaria N.º 680-A/2000, de 29 de Agosto sendo que o Plano Estratégico por ser bianual pressupõe já uma reformulação antes do final do corrente ano. Nesta revisão serão tidas em consideração as

GPF/MJB/MJC

Rua Braamcamp, n.º 9 – 3.º Dtº - 1250-048 Lisboa
Telf: 21 318 60 00 \ Fax: 21 318 60 50 / 51

3

AmZ



MINISTÉRIO DA ECONOMIA

GABINETE DE GESTÃO DO POE

GPF – Gabinete de Coordenação de Parcerias e Formação Profissional

recomendações efectuadas pela auditoria do Tribunal de Contas, sendo que daremos ainda especial relevo à boa divulgação dos documentos que venham a ser produzidos

Saliente-se no entanto que nas diferentes acções de divulgação do Programa Operacional da Economia que decorreram por todo o País foram sempre focalizadas as temáticas específicas do enquadramento das PIP. Foram igualmente realizadas acções específicas de divulgação das PIP, tendo totalizado o número de 579 participantes, nos seguintes seminários:

- o 24 Janeiro de 2001, em Lisboa
- o 30 Janeiro de 2001, no Porto
- o 13 de Fevereiro, no Estoril, apenas para os organismos do Ministério da Economia, com objectivo específico de esclarecimento sobre a implementação desta metodologia

A divulgação destes eventos foi feita entre o período de 8 a 20 de Janeiro através de duas publicações nos seguintes jornais: Diário de Notícias, Jornal de Notícias, Público, Diário Económico e Expresso. Foram igualmente divulgados no site do POE/Ministério da Economia: www.poe.min-economia.pt

(ver em anexo II detalhe sobre divulgação efectuada)

Ponto 5: *“Há contradições e atropelos no processo de análise e aprovação das PIP”*

Salientamos novamente o facto da amostragem incidir nos primeiros projectos aprovados, momento em que a metodologia processual ainda não se encontrava devidamente estabilizada, sendo que o deficiente registo sobre os acontecimentos na tramitação dos projectos, pode de facto levar a concluir pela incoerência e contradição das decisões tomadas, situação que no entanto se circunscreve a casos pontuais.

A partir de Maio de 2001 considerou-se imprescindível a adopção de Memorando para registo de todos os assuntos abordados nas reuniões de análise de projectos, instrumento essencial para orientação das medidas a adoptar pelos participantes nesses trabalhos.

Simultaneamente, aperfeiçoou-se o processo de decisão sobre os projectos e os critérios que devem presidir à sua análise, cujo suporte resulta no Manual de Procedimentos PIP e regras de interpretação homologadas pelo Gestor do POE, entre outras medidas correctivas, sem prejuízo da necessidade de continuarem a ser introduzidas melhorias neste domínio, como é aliás apanágio da dinâmica do próprio Programa.

Ponto 6: *“ Não há evidência de consistência e coerência nos fundamentos de exigência/dispensa da comissão de análise.”*

Conforme decorre da legislação em vigor, pela aplicação do artigo 9º da Portaria n.º 680-A/2000, de 29 de Agosto, a Comissão de Análise é um órgão de consulta facultativa, que reúne por iniciativa da Comissão de Gestão do POE em articulação

GPF/MJB/MJC

Rua Braamcamp, nº 9 – 3º Dtº - 1250-048 Lisboa
Telf: 21 318 60 00 \ Fax: 21 318 60 50 / 51

4

Cu2



MINISTÉRIO DA ECONOMIA

GABINETE DE GESTÃO DO POE

GPF – Gabinete de Coordenação de Parcerias e Formação Profissional

com o GPF, sempre que subsistem dúvidas sobre a relevância, enquadramento ou prioridade do projecto no contexto das prioridades definidas pelo plano estratégico.

Perante a actual perspectiva de revisão do quadro normativo das PIP, consideramos necessário rever em que condições deverão os projectos ser submetidos a apreciação desta Comissão de Análise, por forma a melhor clarificar a tipologia de fundamentos que possam determinar a sua obrigatoriedade, salvaguardando-se no entanto o carácter facultativo da intervenção deste fórum no processo de decisão, conforme estabelecido no referido artigo.

Ponto 8: “É questionável à adequação dos orçamentos aos objectivos a prosseguir com os projectos”

Reconhecendo fragilidades sobre estas matérias, refira-se o esforço de melhoria feito a partir de Maio de 2001, evidenciado através da elaboração de fichas de procedimentos e quadros referenciais com a tipologia de despesa versus percentagem de comparticipação pública com o intuito de harmonizar o financiamento entre as várias medidas do POE onde os projectos PIP se enquadram, e que vem dar operacionalidade ao N.º 6 do Despacho 8610/2001, de 24 de Abril numa perspectiva de garantir coerência no tratamento do mesmo tipo de rubricas de investimento/acções.

Ponto 9: “Não é fiável o acompanhamento e controlo da gestão e execução dos projectos”

Não obstante os instrumentos existentes para acompanhamento dos projectos, esta é uma matéria prioritária a ser aperfeiçoada pelo GPF e Comissão de Gestão do POE em articulação com os OCC. Prevê-se que brevemente se venha a promover novas reuniões para se consolidar o ciclo processual e metodológico subjacente ao acompanhamento e avaliação de projectos bem como os respectivos instrumentos de suporte ao controlo de execução designadamente: relatórios de acompanhamento e avaliação e de encerramento, Grupos Técnicos de Acompanhamento, novas regras de procedimentos, etc.

No último parágrafo deste ponto é recomendado: *“Em vez de ser responsabilidade da entidade beneficiária, a contratação dos serviços do ROC deveria ser da responsabilidade da Área de Fiscalização do POE, para assegurar uma perfeita e imediata articulação entre as duas entidades, mesmo que os respectivos honorários continuassem sendo imputáveis às despesas do projecto”*

Em complemento, no ponto 17 do capítulo 3 Recomendações lê-se: *“Deve ser reforçada a competência e os meios da Área de Fiscalização do POE (pelo menos no que toca às PIP). Especificamente: deve ser reforçada a sua competência técnica, a sua iniciativa e a sua dinâmica; deve ser-lhe atribuída a responsabilidade pela contratação dos ROC que certificam os dossiers de despesa, sem prejuízo dos honorários destes continuarem a ser imputados ao projecto, deve ser-lhe atribuída a responsabilidade de sancionar e controlar a bateria de indicadores e o sistema de*

Cuz



S. R.
MINISTÉRIO DA ECONOMIA

GABINETE DE GESTÃO DO POE

GPF – Gabinete de Coordenação de Parcerias e Formação Profissional

avaliação do projecto; pontualmente deve promover auditorias internas cruzando diversos projectos em cada etapa de execução”

Por outro lado, as recomendações expostas, contidas no relatório, inferem a existência de falha de percepção quanto à distinção entre as funções de controlo do GGPOE e as funções de acompanhamento e verificação da execução dos projectos que são funções de gestão operacional a cargo dos Organismos e do GPF.

Acresce que a não aceitação do Revisor Oficial de Contas escolhido pelo promotor e a imposição de um outro Revisor Oficial de Contas pela Administração carece de sustentação legal face ao estatuto destes profissionais (vide Decreto-Lei nº 487/99, de 16 de Novembro) e mesmo face ao sistema normativo nacional dos fundos estruturais, em que nunca tal hipótese é sequer ventilada. O POE formalizou inclusivamente mediante protocolos de colaboração institucional, junto da Ordem dos Revisores Oficiais de Contabilidade procedimentos tendentes à garantia de uma adequada e eficaz prestação de serviços daqueles profissionais nos projectos apoiados .

Ponto 10: “Não é fiável a avaliação dos projectos”

Ponto 11: “A Economia, eficiência e eficácia dos fundos investidos nos projectos não é estimada ou as estimativas existentes são meramente qualitativas”

Referindo uma vez mais que relativamente aos primeiros projectos aprovados no âmbito das PIP, reconhece-se não ter havido capacidade de, atempadamente, constituir e dinamizar os Grupos Técnicos de Acompanhamento (GTA), esta situação tem vindo a ser corrigida, encontrando-se neste momento a funcionar os GTA nomeados para os novos projectos.

No que diz respeito aos indicadores de resultados/accompanhamento, execução física e financeira, impacte e efeito alavanca, o GPF em articulação com os restantes OCC, tem vindo a empreender um esforço de aprofundamento e melhoria, sobretudo em relação à melhor identificação e quantificação dos mesmos em sede de análise e decisão dos projectos, ou seja, todos os beneficiários têm que identificar/quantificar os respectivos indicadores no momento prévio à decisão e aprovação do projecto sob pena de o mesmo ficar condicionado à elegibilidade de despesas.

Continuamos no entanto a incrementar melhorias nesta área face à relevância que qualquer mecanismo de avaliação assume na boa gestão dos fundos públicos sendo disso exemplo o lançamento através de concurso público da avaliação intercalar a efectuar ao Programa na qual se encontra contemplada uma avaliação temática específica para as PIP, cujos primeiros outputs ocorrerão em 2003

(Ver caderno de encargos em anexo III)

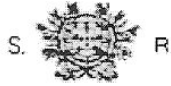
Paralelamente, tem-se recorrido e/ou condicionado alguns projectos, a estudos finais de avaliação de impacto, contratados a entidades independentes com competências nestas áreas.

Ainda em relação a este ponto, deve salientar-se que todos os projectos são detalhadamente analisados após a sua conclusão, dando origem a um Relatório de Encerramento cuja elaboração é da responsabilidade dos OCC.

GPF/MJB/MJC

Rua Braamcamp, nº 9 – 3º Dtº - 1250-048 Lisboa
Telf: 21 318 60 00 \ Fax: 21 318 60 50 / 51

6 *unz*



MINISTÉRIO DA ECONOMIA

GABINETE DE GESTÃO DO POE

GPF – Gabinete de Coordenação de Parcerias e Formação Profissional

Ponto 12 “*Não está devidamente fundamentada a fixação uniforme de uma duração máxima de dois anos para os projectos, visto que excessiva para uns e contornável, pelo artifício das fases, para outros*”

De facto, o período máximo de execução dos projectos de dois anos encontra-se previsto na alínea f) do artigo 13º da Portaria N.º 680-A/2000, de 29 de Agosto, que decorre directamente de uma opção da gestão do POE para o conjunto de instrumentos de apoio que enquadram projectos cuja execução se cinge obrigatoriamente a 2 anos.

Paralelamente reforçou o N.º4 do Despacho N.º 8610/2001 de 24 de Abril “*durante o corrente ano apenas deverão ser decididos projectos de PIP com programação de custos até final de 2002. O apoio a eventuais fases subsequentes deverá ser decidido após avaliação do grau de execução ou de obtenção dos objectivos visados.*”

B) Esclarecimentos adicionais sobre considerações ou interpretações menos precisas da auditoria e que não conduzem à veracidade dos factos.

Ponto1: “*As PIP não esgotam as parcerias previstas no POE*”

Esta questão foi parcialmente abordada no ponto prévio “II - Correspondência entre os conceitos de Parcerias Público-Privadas (PPP) e de Parcerias e Iniciativas Públicas (PIP)” acima exposto.

Por outro lado, é obvio também que o quadro de actuação do POE prevê um conjunto alargado de instrumentos de apoio a nível das empresas e a nível da envolvente empresarial incluindo instrumentos específicos de inovação financeira como é o caso do Capital de Risco ou das Sociedades de Garantia Mutua onde outra natureza de parcerias (do tipo previsto nas PPP) são aplicáveis.

Ponto 3 “*As dotações orçamentais para as parcerias esgotam-se nas PIP e acabam reforçando os orçamentos correntes dos OCC*”.

A questão tal como é colocada generaliza considerações que pelo seu teor só poderiam ser fundamentadas após um levantamento das actividades correntes dos OCC, contrapondo com as actividades asseguradas por estes organismos na prossecução dos projectos enquadrados nas PIP.

Sobre esta matéria remete-se para o contraditório apresentado por cada OCC em anexo I.

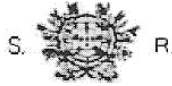
Ponto 4 “*É questionável a transparência na selecção dos parceiros ou beneficiários*”

Por forma a clarificar o modelo da constituição da parceria, o Plano Estratégico contemplou no seu ponto 6- Quadro Instrumental de Funcionamento, o fluxograma da tramitação processual de suporte à fase de análise da proposta ideia até à

GPF/MJB/MJC

Rua Braamcamp, nº 9 – 3º Dtº - 1250-048 Lisboa
Telf: 21 318 60 00 \ Fax: 21 318 60 50 / 51

7 *Carz*



S. R.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

GABINETE DE GESTÃO DO POE

GPF – Gabinete de Coordenação de Parcerias e Formação Profissional

formalização da decisão. Paralelamente o Manual de Procedimentos pormenoriza a forma de articulação e concertação entre organismos para enquadramento e validação do interesse da proposta no âmbito das prioridades definidas e de acordo com o previsto nos artigos 12º e 13º da Portaria N.º 680/A/2000, de 29 de Agosto, onde se determinam quais as condições gerais de acesso, quer relativamente às entidades beneficiárias, quer quanto à tipologia de projecto.

De acordo com esta metodologia não há lugar, nem pensamos que deva haver, à obrigatoriedade de seleccionar parceiros/beneficiários através de recurso a concurso ou escolha limitada. Tanto mais que as propostas de ideia são em regra externas à administração pública e apresentadas ao organismo que detém competências na área de intervenção da proposta.

No entanto, existe também já experiência adquirida na selecção de parceiros através de recurso a concurso, modelo que se revela, por vezes, mais adequado e vantajoso no desenvolvimento de projectos onde exista um conjunto vasto e diversificado de propostas num domínio específico, como disso é exemplo a iniciativa PME-Digital lançada em Dezembro 2001 e que culminará na selecção de um conjunto limitado de propostas RIAT – Redes de Informação e Assistência Técnica para promover a economia digital no tecido económico.

Ponto 7: “Enquanto base fundamental do controlo das despesas, os orçamentos não são fiáveis”

Neste ponto permitimo-nos salientar que a elegibilidade das despesas pressupõe sempre a verificação da adequação e razoabilidade dos custos face aos objectivos visados, aplicando-se para tal as obrigações constantes do Despacho nº 3007/2001 do Ministro da Economia, de 13 de Fevereiro, bem como as regras estipuladas na cláusula 7ª da minuta do contrato-programa homologada, clausula essa que obriga os promotores a uma transparência total na selecção dos prestadores de serviços. Adicionalmente, são tidas em atenção todas as regras vertidas em Fichas de Interpretação homologadas pelo Gestor do POE.

Ponto 13 – “No que respeita às PIP não há evidência de um funcionamento competente da área de fiscalização do POE”

Esta matéria encontra-se esclarecida no anexo I através da Informação Interna N° 12/FC/2002 da área de Fiscalização e Controlo do POE. No entanto não podemos deixar de sublinhar os seguintes aspectos referidos nessa Informação:

“...O que não há evidência é de qualquer auditoria a projectos de PIP e organismos intervenientes nos mesmos, desencadeada pela Fiscalização e Controlo do GGPOE, situação natural tendo em conta que a auditoria cobriu o período que vai de 19 de Janeiro de 2000 a 16 de Janeiro de 2002, e só no último trimestre de 2001 ficou a Fiscalização e Controlo habilitada a iniciar trabalhos...”

Neste sentido, sempre se previu dar-se início aos trabalhos de auditoria sobre projectos PIP no decorrer de 2002, altura em que se considerava haver já suficiente massa crítica.

GPF/MJB/MJC

Rua Braamcamp, nº 9 – 3º Dtº - 1250-048 Lisboa
Telf: 21 318 60 00 \ Fax: 21 318 60 50 / 51

8 *Amz*



S. R.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

GABINETE DE GESTÃO DO POE

GPF – Gabinete de Coordenação de Parcerias e Formação Profissional

Ponto 14: “É questionável a economia, eficiência e eficácia dos fundos públicos aplicados nas PIP”


Pelo facto de tratar-se de matérias anteriormente abordadas consideram-se já apresentados os nossos argumentos.

Para além das questões enunciadas, todas as restantes suscitadas sobre projectos em particular encontram-se devidamente esclarecidas nos officios dos Organismos Coordenadores Competentes em anexo I.

Esperamos poder contribuir para a completa compreensão dos mecanismos adoptados no quadro desta intervenção, tomando, pela nossa parte, boa nota dos contributos que advêm da análise externa que o trabalho desse Tribunal consubstancia.

Com os melhores cumprimentos,

Lisboa, 9 de Maio de 2002


P¹ A Comissão de Gestão

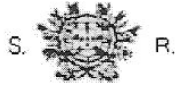


Anexo I - Informação interna Nº 12/FC/2002, Oficio ICEP com refº GPOE 02/01.37/09.59/FB, Oficio ADM/DRIE - Refº 35012 do IAPMEI, Oficio DGT refº Nº 2002/87 DSECT-DEI, Fax DGCC refº 2446/2002/DG7DGCC
Anexo II – Documentação referente à divulgação do enquadramento das PIP no POE.
Anexo III – Caderno de encargos da avaliação intercalar PIP
Anexo IV – Caderno de Encargos das RIAT/Projecto PME- Digital

GPF/MJB/MJC

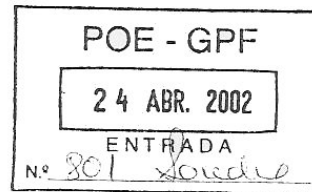
Rua Braamcamp, nº 9 – 3º Dtº - 1250-048 Lisboa
Telf: 21 318 60 00 \ Fax: 21 318 60 50 / 51

CTC 14 05 02 11645⁹



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
GABINETE DE GESTÃO DO POE
GPF – Gabinete de Coordenação de Parcerias e Formação Profissional

ANEXO I



*is 2a.ª fase João Cardoso
para dar o conto no
relatório ao relatório e Aud. Fin.
J.B.S.
02.05.06*

INFORMAÇÃO INTERNA Nº 12/FC/2002

Para: COMISSÃO DE GESTÃO DO POE

cc: ENGA. MARIA JOSÉ BRITO - GPF

De: FISCALIZAÇÃO E CONTROLO

Assunto: AUDITORIA AO DESENVOLVIMENTO DE INVESTIMENTOS COM RECURSO
A PARCERIAS E INICIATIVAS PÚBLICAS
EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO SOBRE O RELATO DE ABRIL DE 2002
ELABORADO PELO TRIBUNAL DE CONTAS

Tendo sido despachada para este Serviço cópia do relato de auditoria, datado de Abril corrente, elaborado pelo Tribunal de Contas sobre a Auditoria ao desenvolvimento de investimentos com recurso a Parcerias e Iniciativas Públicas, Processo nº47/01-AUDIT, no sentido de fornecer dados para o exercício do contraditório, apresenta-se esta Informação que se sugere seja anexada à resposta a ser dada por este Gabinete ao Tribunal de Contas (TC).

A Informação comenta apenas as referências feitas à actividade da Área ponto a ponto. No entanto, verifica-se a existência de diversos comentários opinativos sobre a necessidade de maior competência técnica, iniciativa e dinâmica para a Área de Fiscalização e Controlo deste Gabinete e, atendendo à ausência, no relatório, de qualquer referência ao enquadramento da actividade de controlo no sub-capítulo dedicado à legislação directamente aplicável, infere-se o seu desconhecimento por parte da equipa do TC, pelo que se apresenta uma breve introdução sobre o tema.



S. R.
MINISTÉRIO DA ECONOMIA
GABINETE DE GESTÃO DO POE

Introdução sobre actividade de controlo no QCA III e, particularmente, no POE

A actividade de controlo no QCA III é enquadrada por diversa regulamentação comunitária, parte substantiva dela publicada em Março de 2001¹, e por legislação nacional:

Decreto-Lei nº54-A/2000, de 7 de Abril² - estrutura orgânica do QCA III -, com as alterações introduzidas pela Lei nº20/2000, de 10 de Agosto e Decreto-Lei nº122/2001, de 17 de Abril,

Resolução do Conselho de Ministros nº27/2000, de 20 de Abril – estruturas de gestão do QCA III,

Decreto-Lei nº168/2001, de 25 de Maio – regula o funcionamento do Sistema nacional de Controlo (SNC),

Portaria nº684/2001, de 5 de Julho – modalidades de articulação entre os níveis de controlo do SNC e condições de fornecimento e acesso à informação,

Regulamento Interno da Coordenação do SNC do QCA III, de 23 de Outubro de 2001,

Resolução do Conselho de Ministros nº172/2001, de 5 de Dezembro – estruturas de apoio técnico de controlo,

que só no segundo semestre de 2001 ficou concluída.

O Sistema de Controlo do POE (SCPOE) foi concebido de acordo com a regulamentação comunitária e nacional (com base nas versões provisórias da mesma e com ajustes sempre que necessário face aos textos publicados oficialmente), apresentando-se, na fase em que foi submetido a homologação superior³, de acordo com o estabelecido tanto na regulamentação comunitária publicada quanto na regulamentação nacional publicada, também.

O SCPOE integra-se no Sistema Nacional de Controlo do QCA III (SNC) e estabelece apenas o 1º nível de controlo, entendendo-se que as acções directamente relacionadas com a gestão corrente dos projectos/acções não fazem parte do controlo, escolhendo-se designá-las como *acompanhamento e verificação*, de acordo com a seguinte definição:

O *acompanhamento e verificação*, corresponde a um conjunto de acções directamente relacionadas com a gestão corrente dos projectos/acções, tais como a validação da recepção e análise das candidaturas, proposta

¹ Nomeadamente os Regulamento (CE) nº1681/1994 da Comissão, de 11 de Julho, Regulamento (CE, EURATOM) nº2988/95 do Conselho, de 18 de Dezembro, Regulamento (CE) nº1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho alterado pelo Regulamento (CE) nº1447/2001 do Conselho, de 28 de Junho, Regulamento (CE) nº1685/2000 da Comissão, de 28 de Julho, Regulamento (CE) nº438/2001 da Comissão, de 2 de Março, Regulamento (CE) nº448/2001 da Comissão, de 2 de Março, Orientações da Comissão – C(2001)476, de 2 de Março

² Mencionado na pág.37 do relatório

³ Versão de 31 de Julho de 2001

Mód. 2



S. R.
MINISTÉRIO DA ECONOMIA
GABINETE DE GESTÃO DO POE

de decisão, acompanhamento da execução de projectos/acções, análise de pedidos de pagamento de incentivos e verificação da execução, cometidos aos Organismos com responsabilidades na gestão operacional das medidas respectivas (IAPMEI, ICEP, IFT, etc.), responsabilidade que poderá ser repartida por outras entidades devidamente protocoladas (como, por exemplo, associações empresariais encarregues de verificação da execução física de projectos de pequena dimensão).

O *acompanhamento e verificação* deverá possuir orientações definidas e compiladas em manuais próprios, elaborados pelos Organismos, onde estejam clara e precisamente estabelecidas as rotinas e procedimentos a adoptar quanto às diferentes funções, nomeadamente a divulgação da(s) Medida(s) do Programa, recepção de candidaturas, análise de candidaturas e proposição de decisão, outorga e homologação de contratos, publicitação do apoio do Programa, análise dos pedidos de pagamento e transferências para os beneficiários finais, acompanhamento da execução dos projectos e verificação final e encerramento.

Por despacho 444/2001/SEICS, de 24 de Outubro de 2001, o Senhor Secretário de Estado da Indústria, Comércio e Serviços pronunciou-se sobre o conjunto de documentos se suporte ao SCPOE do seguinte modo:

“Homologo o Sistema de Controlo do POE (SCPOE) no âmbito da sua vertente de Fiscalização, condicionando-o aos seguintes ajustamentos que validarei, especificamente, a seu tempo no que se refere a:

- “i) adequação do tratamento electrónico das candidaturas;*
- “ii) intervenção dos Revisores Oficiais de Contas e Técnicos Oficiais de Contas;*
- “iii) adequação cabal aos requisitos contratuais e legislativos em vigor;*
- iv) cobertura do tratamento de Organismos Coordenadores, Organismos Especializados e outros que intervêm em candidaturas.*

“O Controlo Sub-Sistémico previsto no SCPOE deverá ser objecto de uma consensualização articulada entre os Organismos Coordenadores (ICEP, IAPMEI e IFT) a submeter para posterior decisão.”

De acordo com a regulamentação comunitária e o Decreto-Lei nº168/2001, de 25 de Maio, aprovado em Conselho de Ministros de 19 de Abril de 2001, o controlo de primeiro nível “é da responsabilidade do gestor da intervenção operacional em causa, que também assegura o respeito pela separação de funções relativamente às restantes tarefas associadas à gestão da respectiva intervenção e aos pagamentos processados no seu âmbito”⁴.

⁴ N.º 2 do Art.º 5.º do Decreto-Lei nº168/2001, de 21 de Maio

Mod. 2



S. R.
MINISTÉRIO DA ECONOMIA
GABINETE DE GESTÃO DO POE

De acordo, explicitamente, com o Decreto-Lei citado, “o controlo a exercer [de primeiro nível] (...) inclui os procedimentos relativos à verificação da forma como os órgãos de gestão ou as suas estruturas garantem a fiabilidade dos documentos constantes das candidaturas e asseguram a recolha da informação necessária à caracterização das componentes dos projectos ou acções, bem como a eficácia do acompanhamento da execução dos projectos ou acções”⁵.

O controlo da responsabilidade do Gestor, foi previsto ser promovida pela Área segregada de Fiscalização e Controlo do GGPOE e, numa perspectiva de descentralização, poder ser co-assegurada pelos Organismos que expressassem essa intenção, desde que fosse assegurada a necessária segregação de funções interna e tal autorizado pelo Ministro da Economia.

Por indicação do Gabinete do Senhor Secretário de Estado das PME Comércio e Serviços, os Organismos deverão assegurar a realização de acções de controlo sobre projectos, tal como ficou estabelecido na Portaria nº684/2001, de 5 de Julho, da Presidência do Conselho de Ministros e Ministérios dos Negócios Estrangeiros, da Defesa Nacional, da Administração Interna, das Finanças, da Economia, do Planeamento, da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, da Educação, da Saúde, do Trabalho e da Solidariedade, do Ambiente e do Ordenamento do Território, da Cultura, da Ciência e Tecnologia, da Reforma do Estado e da Administração Pública e da Juventude e do Desporto.

Assim, no cumprimento da regulamentação publicada e das orientações do Senhor Secretário de Estado da Indústria, Comércio e Serviços, o SCPOE propõe-se desenvolver dois tipos de acções de controlo:

acções de controlo promovidas pelos Organismos

acções de controlo promovidas pelo GGPOE⁶

tal com se apresentam a seguir:

ACÇÕES DE CONTROLO PROMOVIDAS PELOS ORGANISMOS

As acções de controlo promovidas pelos Organismos sobre projectos, visam assegurar a satisfação das exigências de prevenção, detecção e correcção de irregularidades.

Os Organismos ficam obrigados a assegurar a existência de uma unidade ou serviço segregado para o planeamento, execução e controlo das acções de fiscalização, dependentes directamente da Administração e, de acordo com as

⁵ N.º 5 do Art.º 5.º do Decreto-Lei já citado

⁶ Antes referenciadas como de controlo sub-sistémico


Mód. 2



S. R.
MINISTÉRIO DA ECONOMIA
GABINETE DE GESTÃO DO POE

regras estabelecidas no âmbito do SNC, ficam os Organismos, na sequência do disposto na legislação⁷, obrigados a:

- estabelecer o seu planeamento de acções de controlo sobre projectos de acordo com o planeamento geral, nomeadamente a nível de número de acções e incidência das mesmas, articulando com a Área de Fiscalização e Controlo do GGPOE;
- estabelecer as suas metodologias e procedimentos de controlo articulando com a Área de Fiscalização e Controlo do GGPOE no âmbito de uma articulação mais vasta do SNC;
- utilizar as tabelas de anomalias do SCPOE e proceder à transmissão dos dados referentes às suas acções de controlo para o módulo de controlo do Sistema de Informação do POE (que articula com o SIAC à escala do QCA III).

As acções de controlo promovidas pelos Organismos, eventualmente com recurso a subcontratação de entidades especializadas, incidirão sobre amostras, estabelecidas aleatoriamente e de forma parcialmente aleatória, dos projectos contratados de cada Medida, acção e accionamento e realizar-se-ão em qualquer momento do desenvolvimento de um projecto/acção, inclusive após o seu termo, devendo existir forma de identificar a metodologia de selecção com vista a determinar a relevância estatística.

As acções de controlo promovidas pelos Organismos incidirão, também, sobre projectos sobre os quais se tenha conhecimento de eventual indício de irregularidade ou se verifique um incidente de verificação obrigatória, existindo a necessidade de diferenciação destes casos em relação aos anteriores.

As acções de controlo promovidas pelos Organismos deverão possuir manual específico por Medida a ser preparado pelos Organismos respectivos onde estejam clara e precisamente estabelecidas as rotinas e procedimentos a adoptar, constituindo o Manual de Fiscalização do SCPOE um guia orientador.

ACÇÕES DE CONTROLO PROMOVIDAS PELO GGPOE

As acções de controlo promovidas pelo GGPOE, visam a assegurar a fiabilidade e adequação dos procedimentos estabelecidos para a implementação do Programa, e serão operacionalizadas pela Área de Fiscalização e Controlo⁸ do GGPOE.

As acções de controlo promovidas pelo GGPOE incidirão sobre projectos apoiados pelo Programa e, paralelamente, sobre procedimentos, operações, funções e actividades relacionadas com a participação das diversas entidades envolvidas na gestão operacional do Programa.

⁷ Portaria nº 684/2001, já referida

⁸ Área segregada das restantes funções de gestão do Gabinete de Gestão do Programa Operacional da Economia, com objectivo exclusivo de assegurar o controlo do Programa

Mod. 2



S. R.
MINISTÉRIO DA ECONOMIA
GABINETE DE GESTÃO DO POE

As acções de controlo promovidas pelo GGPOE serão realizadas com recurso a subcontratação de entidades especializadas e, de acordo com as regras estabelecidas no âmbito do SNC:

- obedecerão a um seu planeamento articulado com o SNC;
- obedecerão às metodologias e procedimentos de controlo estabelecidos no âmbito do SNC;
- incidirão sobre amostras, estabelecidas aleatoriamente e de forma parcialmente aleatória, dos projectos contratados de cada Medida, Acção e Accionamento e realizar-se-ão em qualquer momento do desenvolvimento do projecto/acção, inclusive após o seu termo;
- a partir do trabalho realizado sobre as amostras referidas será feita a análise sobre a adequação dos procedimentos, operações, funções e actividades das entidades envolvidas na gestão operacional do Programa;
- serão utilizadas tabelas de anomalias de acordo com o estabelecido no âmbito do SNC e proceder-se-á à comunicação e transmissão dos dados referentes às acções de controlo para os órgãos de controlo de nível superior e SIAC respectivamente.

As acções de controlo promovidas pelo GGPOE possuem manual específico.

As acções de controlo de 1º nível obedecem a um cuidado planeamento, articulado com a DGDR, IGFSE e IGFF de forma a otimizar a aplicação das verbas públicas de um orçamento relativamente reduzido tendo em conta o período de vigência do Programa, a dimensão do mesmo em variedade de Medidas e Acções, número de projectos e montantes envolvidos, e face à exigência legal de atingir mínimos percentuais a nível de controlo sobre despesa efectivamente paga pelos promotores.

O referido planeamento tem em consideração a avaliação de risco feita sobre tipologias de Medidas e de promotores e/ou de Organismos intervenientes na gestão operacional do Programa, tendo sido iniciado no segundo semestre de 2001 o primeiro conjunto de acções de controlo, abrangendo projectos no âmbito do SIPIE e URBCOM e do apoio a Escolas Tecnológicas.

Em 2002 e 2003 será realizado um esforço significativo de controlo.

Comentários sobre pontos do relatório de auditoria do TC

1. No ponto 13 do capítulo 2 – Conclusões é afirmado: “No que respeita às PIP, não há evidência de um funcionamento competente da área de fiscalização do POE”

Mod. 2

E:\POE\Economia\Informações Internas\MNF-Audit\TC às PIP - contraditório.doc - VS

6



S. R.
MINISTÉRIO DA ECONOMIA
GABINETE DE GESTÃO DO POE

Complementarmente, no sub-capítulo 6.13 lê-se: *“Não há evidência de qualquer auditoria interna realizada a qualquer dos projectos seleccionados. Também não existem normas de controlo interno (p.ex. padronização de preços e quantidades, sistemas de responsabilização nominal pela escolha de fornecedores, prestadores de serviços, agenciadores e outros) ou evidências de análises de eficiência por amostragem, sobre a qualidade e valorização dos bens e serviços prestados ou sobre a selecção dos fornecedores (assessores, consultores, produtores, promotores, mailings, publicidade, etc.). É claramente insuficiente o desempenho da área de fiscalização e controlo do POE no que respeita às PIP”*

Carece de fundamentação adequada a conclusão do relatório segundo a qual “(...) não há evidência de um funcionamento competente da área de fiscalização do POE”.

O que não há evidência é de qualquer auditoria a projectos de PIP e organismos intervenientes nos mesmos, desencadeada pela Fiscalização e Controlo do GGPOE, situação natural tendo em conta que a auditoria cobriu o período que vai de 19 de Janeiro de 2000 a 16 de Janeiro de 2002, e só no último trimestre de 2001 ficou a Fiscalização e Controlo habilitada a iniciar trabalhos, tendo optado por incidir as primeiras auditorias sobre duas Medidas sobre as quais existiam indícios de não observação adequada da tramitação por parte dos organismos coordenadores (casos do SIPIE e URBCOM para projectos co-financiados pelo FEDER) e sobre um conjunto de promotores habituais (casos das Escolas Tecnológicas para projectos co-financiados pelo FSE).

Anota-se ainda, que a quando do planeamento das acções de controlo que englobarão projectos de PIP, marcado para a segunda quinzena de Junho próximo, numa perspectiva de racionalização do dispêndio de dinheiros públicos e não duplicação irrelevante de esforços, serão tidos em consideração os trabalhos de controlo que têm vindo a ser realizados pela Inspecção-Geral de Finanças e que incluem projectos PIP como o nº02/00003 – ICEP – Tennis Masters Cup, Lisboa 2000 e nº02/00009 – APICCAPS – Internacionalização do Sector do Calçado 2000.

Quanto ao que os auditores denominam por ‘normas de controlo interno’ - padronização de preços e quantidades, sistemas de responsabilização nominal pela escolha de fornecedores, prestadores de serviços, agenciadores e outros, análises de eficiência sobre a qualidade e valorização dos bens e serviços prestados ou sobre a selecção dos fornecedores (assessores, consultores, produtores, promotores, *mailings*, publicidade, etc.), tal constitui um conjunto de indicadores importantes em sede de acompanhamento dos projectos (gestão operacional) por parte dos organismos coordenadores ou pelo GPF e cuja eventual ausência e



S. R.
MINISTÉRIO DA ECONOMIA
GABINETE DE GESTÃO DO POE

necessidade é detectável em sede de acção de controlo (de 1º nível, promovida pela Fiscalização e Controlo do GGPOE, de 2º nível, promovida pela DGDR ou de alto nível, promovida pela IGF) e nessa sede proposta à Gestão.

2. No ponto 9 do capítulo 3 Recomendações lê-se *“As avaliações, intermédia e final, dos projectos devem ser rigorosas e efectuadas por entidade externa idónea e independente, escolhida ou, pelo menos, sancionada pela Área de Fiscalização do POE, ainda que continue sendo suportada pelo orçamento do projecto”*

Em complemento, no ponto 17 do capítulo 3 Recomendações lê-se: *“Deve ser reforçada a competência e os meios da Área de Fiscalização do POE (pelo menos no que toca às PIP). Especificamente: deve ser reforçada a sua competência técnica, a sua iniciativa e a sua dinâmica; deve ser-lhe atribuída a responsabilidade pela contratação dos ROC que certificam os dossiers de despesa, sem prejuízo dos honorários destes continuarem a ser imputados ao projecto, deve ser-lhe atribuída a responsabilidade de sancionar e controlar a bateria de indicadores e o sistema de avaliação do projecto; pontualmente deve promover auditorias internas cruzando diversos projectos em cada etapa de execução”*

No último parágrafo do sub-capítulo 6.9 é recomendado: *“Em vez de ser responsabilidade da entidade beneficiária, a contratação dos serviços do ROC deveria ser da responsabilidade da Área de Fiscalização do POE, para assegurar uma perfeita e imediata articulação entre as duas entidades, mesmo que os respectivos honorários continuassem sendo imputáveis às despesas do projecto”*

As recomendações expostas, contidas no relatório, inferem a existência de falha de percepção quanto à distinção entre as funções de acompanhamento e verificação da execução dos projectos, funções de gestão operacional a cargo dos Organismos e do GPF e as funções de controlo.

Acresce que a não aceitação do Revisor Oficial de Contas escolhido pelo promotor e a imposição de um outro Revisor Oficial de Contas pela Administração carece de sustentação legal face ao estatuto destes profissionais (vide Decreto-Lei nº 487/99, de 16 de Novembro).

E:\POE\economia\Informações Internas\INF-Audit_10 às PIP - Contraditório.doc - VS

Mod. 2

8



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
GABINETE DE GESTÃO DO POE

- Nos pontos 8, 9, 11 e 12 da página 35 (sub-capítulo sobre a tramitação das PIP), sobre os *Relatórios de execução semestrais e anuais e bateria de indicadores* lê-se: "Devem ser mandados elaborar pela OCC e verificados pelo GCPF e Área de Fiscalização do POE, estando sujeitos a certos requisitos", sobre a *Avaliação intermédia* lê-se: "Deve ser mandada efectuar pela OCC e controlada pelo GCPFP e pela Área de Fiscalização do POE", sobre a *Avaliação final* lê-se: "Deve ser mandada efectuar pela OCC e controlada pelo GCPFP e pela Área de Fiscalização do POE" e sobre o *Controlo e Fiscalização* lê-se: "A cargo das OCC, do GCPFP e, a um segundo nível pela Área de Fiscalização do POE"

As tramitações expostas, contidas no relatório, inferem a existência de falha de percepção quanto à distinção entre as funções de acompanhamento e verificação da execução dos projectos, funções de gestão operacional a cargo dos Organismos e do GPF e as funções de controlo.

Os relatórios de execução, indicadores e avaliações (intermédia e final) são elementos a serem submetidos sistematicamente às entidades que acompanham a execução dos projectos – Organismos Coordenadores e GPF.

Em sede de acção de controlo a Fiscalização e Controlo do GGPOE e os auditores, subcontratados para o efeito, examinarão o conjunto destes documentos referentes a um grupo pré-seleccionado de projectos/promotores assim como os procedimentos adoptados pelas entidades envolvidas na gestão – Organismos Coordenadores e Competentes, GPF, Comissão de Análise e Unidade de Gestão, de forma a serem tiradas conclusões sobre a conformidade e legalidade dos apoios concedidos e adequação dos procedimentos adoptados.

À consideração superior

LISBOA, 23 DE ABRIL DE 2002

ARTUR VIEIRA SANTOS
Fiscalização e Controlo

03/05/02

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

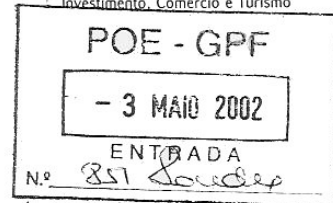
007618 icep|portugal

Investimento, Comércio e Turismo

ENTREGUE EM MÃO

Ungelt
A.D. - para José Cardoso
JJB
12-05-02

Ex^{ma}. Senhora
Eng^a Maria José Brito
Gabinete de Coordenação de Parcerias e de
Formação Profissional
Rua Braancamp – n^o 9 – 5^o Dt^o
1250 - 048 Lisboa



Ref^a: GPOE.02/01.37/09.59 - FB

Assunto: Programa Operacional da Economia – Medida 3.5
Auditoria do Tribunal de Contas

Relativamente ao assunto em epígrafe, junto se envia Memorando contendo a posição do Icep Portugal face ao Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas.

Desde já manifestamos a nossa inteira disponibilidade para qualquer esclarecimento adicional julgado conveniente.

Com os melhores cumprimentos,

A ADMINISTRADORA

PIEIDADE VALENTE

anexos.

Memorando

Data: 01.05.02

Assunto: POE – PIP – Relatório do Tribunal de Contas
Auditoria ao desenvolvimento de investimentos com recurso a PIP

É objectivo do presente Memorando transmitir a posição do Icep Portugal face ao Relatório de Auditoria elaborado pelo Tribunal de Contas. O Icep Portugal regista a profundidade dos trabalhos realizados e tem em consideração as recomendações contidas no Relatório em causa, que mereceu da nossa parte uma análise cuidada.

O Memorando apresenta-se em duas partes: a primeira é constituída pelas considerações do Icep Portugal relativamente às conclusões-base da auditoria; na segunda parte, procuram esclarecer-se alguns aspectos específicos relativos aos projectos seleccionados para auditoria.

Previamente à apresentação das suas considerações relativamente às conclusões da auditoria, o Icep Portugal entende fundamental esclarecer que não existe qualquer correspondência entre os conceitos de Parcerias Público-Privadas (PPP) e de Parcerias e Iniciativas Públicas (PIP). Com as PIP procurou-se, não adaptar qualquer instrumento nacional ou internacional já existente, mas antes criar um quadro instrumental inovador que, na sequência da anterior experiência ao nível do voluntarismo do QCA II, potenciasse novas formas de actuação sobre a envolvente empresarial e fortalecesse as relações de articulação, colaboração e parceria, particularmente entre os organismos do Ministério da Economia e as entidades associativas da comunidade empresarial.

O Icep Portugal reconhece que, provavelmente, a escolha da designação PIP poderá não ter sido a mais feliz, porquanto terá induzido uma comparação entre dois conceitos que, não só não são equivalentes, como diferem nos seus objectivos essenciais. Com efeito, no âmbito das PIP, não há qualquer objectivo de exploração conjunta de mercados do domínio público, mas sim de concretizar projectos de investimento que contribuam para a criação de uma envolvente favorável ao desenvolvimento da actividade empresarial e à participação das empresas no mercado global.

Posto isto, e face ao conjunto de conclusões e recomendações do Tribunal de Contas resultante dos trabalhos de auditoria, o Icep Portugal entende desejável que seja de imediato

www.icep.pt

Av. 5 de Outubro, 101 1050-051 LISBOA Tel. 21 790 95 00 Fax 21 797 01 86

Pessoa Colectiva de Direito Público n.º 501 301 020

1
F. ec

desencadeado um exercício visando, não só uma clarificação do conceito PIP (e, eventualmente, uma alteração de designação), mas sobretudo uma revisão do quadro normativo aplicável a esta figura no âmbito do POE, que deve reflectir igualmente a experiência de execução até à presente data. O Icep Portugal manifesta desde já a sua inteira disponibilidade para participar neste processo de revisão que entende não só necessário como premente, em virtude da aproximação de um novo ciclo de enquadramento estratégico.

Parte 1 - Conclusões do Tribunal de Contas

1. As PIP não são ou, pelo menos, não esgotam as parcerias previstas no POE

O Programa Operacional da Economia (POE) integra um conjunto de instrumentos de política económica, para o período de 2000 a 2006, estruturados em três eixos prioritários: actuar sobre os factores de competitividade da empresa, promover áreas estratégicas para o desenvolvimento e melhorar a envolvente empresarial.

Os diferentes instrumentos contemplados, agrupados em 12 Medidas, prevêem três formas essenciais de intervenção: os Sistemas de Incentivos, dirigidos fundamentalmente às empresas e que visam uma intervenção microeconómica ao nível da realidade de cada uma delas; as Parcerias e Iniciativas Públicas, dirigidas a entidades do Ministério da Economia, associações empresariais, regiões e juntas de turismo, outras entidades públicas ou do Sistema Científico e Tecnológico Nacional e que visam actuar ao nível da envolvente empresarial; o apoio a Infraestruturas do Sistema Científico e Tecnológico Nacional, visando o reforço da sua capacidade.

As PIP surgem assim numa lógica de complementaridade aos Sistemas de Incentivos, esses sim dirigidos às empresas, procurando actuar em áreas onde a livre iniciativa empresarial dificilmente actua, colmatando contradições, limitações, falhas e défices de mercado. Pretende-se com as PIP criar uma envolvente favorável à inovação, ao acréscimo de produtividade e de competitividade empresarial e à participação das empresas portuguesas no mercado global, fomentando iniciativas de natureza essencialmente voluntarista.

Neste contexto, entende-se que as PIP devem efectivamente consubstanciar iniciativas que, desenvolvidas numa lógica de parceria (lógica central no âmbito desta forma de intervenção), permitam potenciar o *know-how* específico dos diferentes parceiros – sejam entidades do Ministério da Economia, sejam entidades externas ao Ministério – na prossecução de objectivos de política económica pública.

2. Há défice de clareza e transparência no quadro normativo e, em particular, no Plano Estratégico

Sem prejuízo da necessidade reconhecida (quer pela Estrutura de Gestão do POE quer pelos diferentes Organismos Competentes Coordenadores (OCC)) de serem introduzidas melhorias no quadro normativo das PIP, nomeadamente no que se refere ao Plano Estratégico (PE), cumpre salientar que este é um documento instrumental e de enquadramento global, desenhado para um período de dois anos, sujeito portanto a um contínuo aprofundamento e consequente validação das opções estratégicas nele contempladas.

O PE define princípios, objectivos, prioridades e linhas de actuação que devem estar subjacentes à concretização de projectos PIP. O PE não esgota, obviamente, o enquadramento específico necessário para os diversos domínios abrangidos pelas PIP: actividades/produtos de dimensão estratégica, empreendedorismo, novas formas de financiamento das empresas e internacionalização, entre outros. Neste sentido, e tendo em vista estabelecer um quadro orientador “mais fino” para a área da internacionalização, o PE foi complementado por um conjunto de documentos estratégicos enquadramentos das intervenções no âmbito de projectos PIP de natureza sectorial e de acesso a mercados, tendo em vista precisamente harmonizar essas intervenções com os objectivos das políticas económicas públicas sectoriais.

É justamente sob a égide destes diferentes documentos, complementares entre si, que as ideias de projecto são aprofundadas e estabilizadas.

Reconhece-se contudo que há um longo caminho a percorrer no sentido da afinação do quadro normativo das PIP, quer no que diz respeito à melhoria dos documentos estratégicos em causa e da articulação entre os mesmos, quer em matéria da sua divulgação atempada. No novo ciclo que agora se inicia serão sem dúvida tidas em consideração, tanto as recomendações efectuadas pela Tribunal de Contas em relação ao quadro normativo das PIP, como os resultados da experiência de implementação deste instrumento.

3. As dotações orçamentais para as parcerias esgotam-se nas PIP e acabam reforçando os orçamentos correntes dos OCC

A dotação financeira do Programa Operacional da Economia encontra-se devidamente repartida entre as diferentes Medidas (e, dentro destas, entre as respectivas Acções) que constituem o Programa, tendo o quadro de programação financeira plurianual e por Medidas merecido o acordo da Comissão Europeia.

Não se nos afigura correcto afirmar-se que as PIP esgotam as dotações orçamentais do POE afectas a parcerias e acabam reforçando os orçamentos correntes dos OCC. Analisando as

diferentes Medidas e Acções do POE, particularmente as dos Eixos 2 e 3, pode constatar-se que, para além das que deram lugar à forma de intervenção designada por PIP, existem outras que se destinam a parcerias, como é o caso das Medidas/Acções nas áreas da energia, do turismo (pousadas históricas e da juventude), do reforço das infraestruturas tecnológicas e da capacidade das associações empresariais e profissionais e ainda da inovação financeira.

Relativamente à conclusão de que as dotações afectas às PIP acabam por ser um reforço aos orçamentos correntes dos OCC, não é esse o entendimento do Icep Portugal. De facto, a possibilidade de enquadramento de projectos de iniciativa pública nas PIP, permitiu aos diferentes organismos do Ministério da Economia apresentar projectos de sua iniciativa e que se situam no âmbito de intervenção permitido pelas respectivas Leis Orgânicas. Contudo, estão em causa projectos que se posicionam para além do patamar de actuação corrente dos organismos – esta viabilizada através de dotações do OE, PIDDAC e receitas próprias – ou seja, projectos de natureza estruturante ou que permitam ganhar tempo e acelerar o processo de diminuição das desvantagens competitivas com que se defrontam as empresas portuguesas, num quadro de mudança permanente e forte imprevisibilidade e onde a concorrência cada vez é mais agressiva e os mercados mais globais.

Trata-se de um contexto que representa novos e grandes desafios para as empresas – que, a par com o *gap* de desenvolvimento do país, justificam a necessidade da existência de sistemas de incentivos aos projectos empresariais – mas que exige também que as instituições (públicas e privadas) que têm como missão apoiar o desenvolvimento da actividade empresarial, criando condições favoráveis e facilitando esse desenvolvimento, estejam à altura desses mesmos desafios, já que há desvantagens competitivas que não é possível ultrapassar contando apenas com a actuação das empresas.

Situando-nos ao nível da área de intervenção do Icep Portugal, considera-se que para além das suas actividades correntes em matéria de pesquisa, tratamento e difusão de informação sobre as condições dos mercados e oportunidades de negócio; das acções de promoção das exportações, do turismo e do investimento português no exterior; da captação de investimento estrangeiro e da imagem do país, torna-se imperioso desenvolver projectos adicionais que ultrapassem a sua actuação corrente:

- apostando mais intensamente na sociedade da informação e do conhecimento, explorando as potencialidades oferecidas pelas Novas Tecnologias da Informação, colocando redes de informação e conhecimento à disposição das empresas e sensibilizando-as e estimulando-as a entrarem no mundo da economia digital.
- intensificando as apostas em matéria de presença colectiva nos mercados externos, explorando novos mercados, inovando e procurando atingir diferentes segmentos em mercados cuja abordagem teve já início.
- apostando num esforço de reposicionamento da imagem-país, através da demonstração da qualidade dos bens e serviços produzidos em Portugal, de forma a aproximar mais

Índice

Av. 5 de Outubro, 101 1050-051 LISBOA Tel. 21 790 95 00 Fax 21 797 01 86

Pessoa Colectiva de Direito Público n.º 501 501 020

4

rapidamente a “qualidade percebida” da “qualidade intrínseca” da oferta portuguesa. É forçoso reconhecer que a origem Portugal ainda retira valor a muitos produtos e serviços portugueses e que este facto constitui uma desvantagem competitiva real com que se defrontam as empresas portuguesas, só possível ultrapassar com medidas que contribuam para o reposicionamento da imagem-país. Ou seja, desenvolvendo iniciativas que caem fora da esfera de actuação das empresas e que exigem mais do que a intervenção corrente dos organismos da “envolvente empresarial” (organismos públicos e associações empresariais).

Assim, e a título exemplificativo, não só é indispensável que o país continue a estar presente, de forma organizada e colectivamente, nas grandes feiras internacionais especializadas – por serem eventos promocionais e de demonstração por excelência, pontos de encontro privilegiados entre a oferta e a procura mundiais ou regionais e palcos de lançamento de inovações e novas tendências – como é fundamental estar nestes eventos de forma diferente, ou seja, de uma forma que vá além de participações *standard* e de promoção corrente.

Por outro lado, é fundamental realizar projectos integrados de promoção da imagem de Portugal em certos mercados-alvo, bem como um projecto global de gestão da “Marca Portugal”, pois só desta forma os esforços de reposicionamento da imagem do país poderão atingir os resultados pretendidos.

O Icep Portugal reconhece, no entanto, que o lote de projectos seleccionados para esta missão de auditoria do Tribunal de Contas, não permite inferir claramente o carácter estruturante e inovador pretendido com os projectos PIP. Trata-se de um lote essencialmente constituído por projectos relativos ao ano 2000, “nascidos” num enquadramento substancialmente diferente do das PIP. Com efeito, sendo o ano 2000 um ano de transição entre o QCA II e o QCA III, uma parte significativa dos projectos foram objecto de decisão (ainda que condicionada) no âmbito dos Programas RETEX e PAIEP.2, não tendo sido enquadrados em definitivo naqueles Programas face à situação de *overbooking* dos mesmos.

Perante esta situação, os projectos foram objecto de reformulação, tendo em vista o seu eventual enquadramento na Medida 3.5 do POE, tendo sido reenquadrados aqueles que cumpriam as condições de acesso ao novo Programa. Por se tratar de instrumentos com diferentes filosofias de abordagem, reconhecemos que são notórias algumas fragilidades. Relativamente aos projectos do ano 2001, os mesmos revelam-se já bem mais consistentes.

Esta circunstância justifica, a nosso ver, uma não generalização de conclusões a partir da análise do lote de projectos auditados. Assim, no caso dos projectos da iniciativa do Icep Portugal, os mesmos não configuram actividade corrente do Instituto, antes consubstanciam parcerias desenvolvidas em conjunto com entidades de reconhecida competência numa lógica de *fileira/cluster*, aproveitando as potencialidades resultantes desta metodologia de



abordagem que veio também a ser consagrada no PROINOV – Programa Integrado de Apoio à Inovação. Paralelamente, o Icep Portugal tem procurado contribuir em projectos integrados, dinamizados por associações empresarias e outras entidades da envolvente, na vertente de promoção externa, trazendo o seu *apport* específico que resulta da sua longa experiência no domínio da internacionalização.

4. É questionável a transparência na selecção dos parceiros ou beneficiários

Não entendemos que se questione a transparência na selecção dos parceiros. Desde logo porque foi efectuado, quer pela Estrutura de Gestão do POE, quer pelos próprios OCC, um acentuado esforço de divulgação das PIP. Esse esforço traduziu-se, por exemplo, no *road-show* de divulgação do POE efectuado entre Maio e Junho de 2000, complementado pelas acções de divulgação em que participaram directamente os OCC (apenas o Icep Portugal, entre 2000 e 2001, participou em mais de 30 seminários, conferências, colóquios e encontros empresariais de diversa natureza), bem como, na parte final, por duas grandes sessões de divulgação específicas para as PIP (Lisboa e Porto).

Por outro lado, existe a preocupação, da parte dos OCC, de assegurar tratamento imparcial a todos os parceiros, beneficiários e executores de projectos PIP, o que passa por igual disponibilização de informação, regulares reuniões de trabalho e concertação com todas as entidades envolvidas, isenção na análise das ideias de projecto apresentadas (a par da adequação ao projecto da capacidade técnica e financeira do promotor) e total disponibilidade para, em conjunto, aprofundar, desenvolver e formatar os projectos a partir das ideias de projecto iniciais.

Esta preocupação manifesta-se igualmente na permanente disponibilidade para aceitar novas ideias de projecto relevantes – cuja iniciativa de apresentação cabe aos parceiros, conforme a metodologia definida para as PIP – e sobretudo no esforço efectuado pelo Icep Portugal, enquanto OCC, no sentido de não deixar cair nenhuma ideia de projecto consistente e com enquadramento no POE, seja enquanto possível projecto autónomo, seja integrando projectos propostos por outros parceiros. Saliente-se, em relação a este último aspecto, o enorme esforço que tem sido feito pelo Icep Portugal ao nível da concertação entre parceiros na construção e concretização de projectos comuns.

Paralelamente, nos projectos de Iniciativa Pública, é efectuado um esforço acrescido no sentido de chamar a participar nos projectos todas as entidades com competências reconhecidas nas áreas de intervenção dos projectos, sejam do Ministério da Economia, sejam externas ao Ministério (organismos de outros Ministérios e entidades de apoio de natureza associativa, designadamente associações empresarias, ORLT's e câmaras de comércio e indústria), tendo em vista recolher o maior número possível de contributos e envolver todas as entidades relevantes para cada projecto.

5. Há contradições e atropelos no processo de análise e aprovação das PIP

Refira-se, mais uma vez, que o lote de projectos abrangidos por esta auditoria não é representativo, tendo em conta que foram os primeiros a ser aprovados e que recuperavam investimentos realizados desde Janeiro de 2000, situação que poderá induzir algumas distorções ao nível da generalização das conclusões. A implementação e gestão desta forma de intervenção específica do POE, que constitui um quadro instrumental e de trabalho inovador, envolvendo diferentes interlocutores, quer ao nível do Ministério da Economia, quer ao nível dos diferentes parceiros externos ao Ministério, revelou-se um processo longo e não isento de lacunas e dificuldades, que se procuraram colmatar à medida que se foi adquirindo experiência.

Saliente-se que, desde o lançamento das PIP, a Estrutura de Gestão do POE e os OCC foram confrontados com um elevado número de ideias de projecto, que implicava um envolvimento financeiro incomportável para a dotação afecta às PIP. Neste contexto, tornou-se indispensável um aprofundamento dos critérios de selectividade na análise e aprovação de projectos, bem como uma efectiva concertação entre os diferentes parceiros, tendo em vista garantir a eficiência dos recursos disponíveis e a coerência estratégica entre os diferentes projectos.

Adicionalmente, foram sendo afinados os circuitos de decisão dos projectos e aprofundados os critérios que devem presidir à análise e formatação das ideias de projecto. Com estes propósitos, têm vindo a ser elaborados Manuais de Procedimentos e Pistas de Controlo, estabilizadas Regras de Interpretação homologadas pelo Gestor do POE, emanadas instruções e orientações no domínio, por exemplo, do Sistema de Informação do POE, entre outras medidas correctivas.

Reconhecendo, mais uma vez, a existência de falhas na gestão deste processo, sobretudo no que diz respeito aos projectos de 2000, pensamos terem já sido colmatadas as maiores lacunas, sem prejuízo da necessidade de continuarem a ser introduzidas melhorias neste domínio.

6. Não há evidência de consistência e coerência nos fundamentos de exigência/dispensa da Comissão de Análise

Conforme disposto no Manual de Procedimentos preparado pelo GPF, compete a este Gabinete, em articulação com a Comissão de Gestão do POE, avaliar da (não) necessidade de determinado projecto ser apreciado em Comissão de Análise.

Valerá a pena contudo referir dois aspectos. Por um lado, tal como aliás também refere o Manual de Procedimentos, todas as ideias de projecto com incentivo previsto superior a

Assinada

Av. 5 de Outubro, 101 1050-051 LISBOA Tel. 21 790 95 00 Fax 21 797 01 86

Pessoa Colectiva de Direito Público n.º 501 301 020

7

498.798 euros (100 mil contos), são submetidas a acordo de princípio do Ministro da Economia. Por outro lado, no caso dos projectos para os quais o Icep Portugal é OCC, houve a preocupação da sua integração no âmbito dos documentos de enquadramento estratégico previamente validados junto da Estrutura de Gestão do POE.

7. Enquanto base fundamental do controlo das despesas, os orçamentos não são fiáveis
8. É questionável a adequação dos orçamentos aos objectivos a prosseguir com os projectos

Também nestas matérias, reconhecem-se algumas deficiências, sobretudo visíveis no lote dos projectos seleccionados para esta auditoria, pelos motivos já anteriormente expostos. Refira-se no entanto que têm vindo a ser introduzidos ajustamentos na análise técnica e financeira das ideias de projecto.

Tem sido colocado redobrado cuidado na análise dos orçamentos dos projectos, detalhadamente discutidos entre o Icep Portugal e as entidades beneficiárias e executoras, sendo transpostos para a Ficha de Projecto após todos os ajustamentos necessários, de acordo com as despesas elegíveis e respectivas taxas de comparticipação definidas para as PIP (Mapa de Investimento FEDER).

Refira-se, a este propósito, que foi feito um exercício de definição de taxas de comparticipação diferenciadas, dele tendo resultado uma gradação das taxas consoante a natureza e a relevância das despesas. No que se refere à Medida 3.5, têm sido escrupulosamente cumpridas as taxas em vigor. Contudo, é sempre possível introduzir melhorias, pelo que, caso seja entendido oportuno, o Icep Portugal está disponível para colaborar num novo exercício de revisão das taxas de comparticipação.

A elegibilidade das despesas pressupõe igualmente a verificação da adequação, e razoabilidade dos custos face aos objectivos visados, aplicando-se para tal as regras constantes do Despacho nº 3007/2001 do Ministro da Economia, de 13 de Fevereiro, bem como as estipuladas na cláusula 7ª da minuta do contrato-programa homologada. Adicionalmente, são tidas em atenção as regras vertidas em Fichas de Interpretação homologadas pelo Gestor do POE.

No que diz respeito às observações do Tribunal de Contas relativamente ao controlo das despesas que, embora não elegíveis para efeitos de comparticipação, são parte integrante do investimento total dos projectos, estamos em absoluto acordo com a recomendação efectuada. O Icep Portugal está disponível para rever este procedimento, sem prejuízo de dever desde já alertar para o facto do controlo das despesas não elegíveis dos projectos acarretar um volume adicional de trabalho não negligenciável.

9. Não é fiável o acompanhamento e controlo da gestão e execução dos projectos

Encontra-se instituído como procedimento o acompanhamento dos projectos por parte dos técnicos do Icep Portugal no decurso das acções abrangidas pelos mesmos, dando origem à elaboração de Relatórios de Avaliação das Acções. A entidade beneficiária elabora igualmente Relatórios de Execução Semestrais e Anuais ou Relatórios de Progresso sempre que existam pedidos de pagamento intercalares. Compete ao Icep Portugal confirmar que o projecto foi realizado e que os objectivos a que a entidade beneficiária se propôs foram atingidos.

Além dos relatórios atrás mencionados, constituem evidência do acompanhamento os diferentes comprovativos físicos de realização das acções – exemplares de estudos, material promocional, inserções publicitárias, fotografias de eventos, entre outros – estando ainda prevista a possibilidade de criação de Grupos Técnicos de Acompanhamento para determinados projectos, mediante proposta do GPF em sede de Unidade de Gestão. Todos estes procedimentos encontram-se formalizados em Manual de Procedimentos específico.

Refira-se, mais uma vez, que as observações efectuadas pelo Tribunal de Contas resultam do facto dos projectos abrangidos pela auditoria respeitarem a 2000, tendo sido aprovados já na sua fase final de execução, pelo que são notórias as fortes lacunas em matéria de acompanhamento de execução.

Paralelamente, encontram-se também descritos no Manual de Procedimentos em causa, preparado pelo Icep Portugal, todas as regras a observar em matéria de análise dos pedidos de pagamento, nomeadamente no que respeita à verificação dos documentos de despesa, validação dos mapas comprovativos de despesa e verificação da execução física do projecto.

10. Não é fiável a avaliação dos projectos

Relativamente aos primeiros projectos aprovados no âmbito das PIP, o Icep Portugal reconhece não ter havido capacidade de, atempadamente, constituir e dinamizar os Grupos Técnicos de Acompanhamento (GTA). Esta situação foi já corrigida, encontrando-se a funcionar os GTA nomeados para os novos projectos.

No que diz respeito aos indicadores de resultados/accompanhamento, execução (física e financeira), impacto e efeito alavanca, o Icep Portugal, em conjunto com o GPF e os restantes OCC, tem vindo a efectuar um esforço de aprofundamento e melhoria, sobretudo em relação à quantificação dos mesmos. Reconhece-se contudo que este exercício deverá continuar a ser efectuado, tanto mais que a natureza intangível das acções abrangidas pelos projectos em causa torna particularmente difícil a quantificação de indicadores de curto/médio prazo.

Paralelamente, tem-se recorrido, para alguns projectos, a estudos finais de avaliação de impacto, contratados a entidades independentes com competências nestas áreas.

Ainda em relação a este ponto, deve salientar-se que todos os projectos são detalhadamente analisados após a sua conclusão, dando origem a um Relatório de Encerramento cuja elaboração é da responsabilidade dos OCC.

11. A economia, eficiência e eficácia dos fundos investidos nos projectos não são estimadas ou as estimativas existentes são meramente qualitativas

Na sequência do referido no ponto anterior, a natureza intangível das acções abrangidas pelos projectos não permite uma avaliação imediata do retorno do investimento realizado. Regra geral, estão em causa projectos que envolvem um reposicionamento da imagem de Portugal nos mercados externos, de que resultam *timings* de avaliação alargados.

Por forma a aprofundar esta matéria, o Icep Portugal tem promovido já a realização de alguns estudos, quer de avaliação de impacto de projectos, quer de análise do posicionamento da imagem de Portugal nos mercados externos, tendo em vista melhorar o desempenho na concretização dos projectos. Na sequência das recomendações da auditoria do Tribunal de Contas, o Icep Portugal vai intensificar esta linha de actuação.

12. Não está devidamente fundamentada a fixação uniforme de uma duração máxima de dois anos para os projectos, visto que excessiva para uns e contornável, pelo artificio das fases, para outros

O período máximo de execução dos projectos de dois anos encontra-se previsto na alínea f) do artigo 13.º da Portaria nº 680-A/2000, de 29 de Agosto.

Sem prejuízo do estrito cumprimento daquela disposição, há determinadas iniciativas que, pelo seu carácter estratégico ou características, exigem um esforço de investimento continuado durante períodos mais alargados. Conforme atrás referido, o reposicionamento da imagem de Portugal nos mercados externos, seja em termos de imagem-país, seja em termos de imagem sectorial, não é por vezes compatível com abordagens de curto prazo.

Neste sentido, ainda que os projectos sejam diferentes na sua substância (formas de abordagem, mercados-alvo, objectivos, formato das acções) reconhece-se uma lógica de continuidade em determinadas actuações, tendo em vista precisamente potenciar os efeitos do investimento já realizado.

Considera-se, contudo, que as conclusões e recomendações do Tribunal de Contas têm razão de ser, pelo que serão tomadas em conta no exercício de revisão das PIP.



13. No que respeita às PIP, não há evidência de um funcionamento competente da área de fiscalização do POE

O Icep Portugal tem vindo a colaborar com a área de fiscalização do GPOE e mantém-se obviamente disponível para aprofundar essa colaboração. Em relação a esta matéria, foi já preparada uma Pista de Controlo para a Medida 3.5, encontrando-se actualmente em preparação um Manual de Fiscalização específico para esta Medida.

Por outro lado, está previsto o recurso a entidades especializadas, previamente credenciadas pelo Gabinete de Gestão do POE, para a realização de acções de controlo e fiscalização a projectos aprovados no âmbito do Programa. O Icep Portugal, em articulação com a área de fiscalização do POE, irá, tão breve quanto possível, desencadear este tipo de acções para os projectos em que é OCC.

14. É questionável a economia, eficiência e eficácia dos fundos públicos aplicados nas PIP

Conforme tivemos oportunidade de salientar, não há qualquer correspondência entre as PIP e as PPP, pelo que não é correcto proceder-se a uma análise comparativa dos dois instrumentos. Relativamente às deficiências anotadas, reafirmamos o que se encontra referido nos pontos anteriores.

Já no que diz respeito à consagração de fundos a projectos na área da internacionalização, relembramos que esta é uma área que tem sido considerada, desde há longos anos, como prioritária ao nível das políticas económicas públicas. O reposicionamento da imagem de Portugal nos mercados externos, tendo em vista acrescentar valor aos bens e serviços de origem portuguesa, não é, de todo, um objectivo vago.

A internacionalização da economia portuguesa, a promoção internacional de Portugal como destino turístico, a angariação de investimento estrangeiro para Portugal e a dinamização do investimento directo português no estrangeiro exigem um esforço de investimento avultado e, por consequência, o envolvimento, não apenas dos organismos da Administração Pública com competências nestas áreas (com especial destaque para o Icep Portugal), mas também de outras entidades, em especial as de natureza associativa.

De sublinhar, por último, que foi precisamente o reconhecimento da importância destes domínios que levou a que fosse consagrada, no Programa Operacional da Economia, uma Medida (3.5) específica para a promoção da imagem de Portugal e da internacionalização da economia.

No entanto, e na linha das recomendações do Tribunal de Contas, o Icep Portugal está já a implementar instrumentos visando, não só padrões de medida, mas também melhorias nos

domínios da eficiência e eficácia da aplicação dos fundos públicos, linha de actuação que irá ser intensificada.

Parte 2 - Aspectos específicos relativos aos projectos auditados

1. Projecto nº 02/00003 – Tennis Masters Cup - Lisboa 2000

Relativamente a este projecto, cumpre antes de mais esclarecer o envolvimento da entidade João Lagos Sports – Gestão de Eventos, S.A. no projecto. A João Lagos é uma empresa que se dedica exclusivamente à organização, promoção e venda de eventos desportivos de prestígio, principalmente nas áreas do ténis, golfe e surf. Especificamente na área do ténis, a João Lagos promove anualmente, como principal evento, o World Series Estoril Open, prova que faz parte integrante do ATP Tour.

Em 1999, a João Lagos candidatou-se à organização do Tennis Masters Cup '2000, tendo conseguido que este evento se realizasse em Lisboa, para o que contou com o empenho e colaboração do Governo Português pelo prestígio e importância para o reposicionamento da imagem de Portugal – particularmente enquanto destino turístico – que representa a realização de um evento deste tipo no país.

Em termos de enquadramento no projecto aprovado no âmbito da Medida 3,5, o evento desportivo serviu de acção-âncora a uma Campanha de Promoção de Portugal dirigida a um conjunto de mercados prioritários na perspectiva do turismo. Assim, o investimento considerado no projecto e o correspondente financiamento centrou-se nos fees a pagar à entidade detentora dos direitos de exploração do Tennis Masters Cup e num programa de promoção de Portugal ancorado no evento, não contemplando o investimento relacionado com a organização do torneio.

A João Lagos é a única empresa portuguesa com capacidade reconhecida pelas entidades que tutelam o circuito mundial de ténis para a realização destes eventos internacionais. Neste sentido, a João Lagos foi uma das entidades executoras do projecto POE, a par do Icep Portugal, tendo para o efeito sido celebrado contrato entre o Icep Portugal (em nome do Governo Português) e a João Lagos – refira-se que foi disponibilizado ao Tribunal de Contas cópia do contrato em causa.

No Nº 1 da Cláusula 4ª do Contrato, explicitavam-se os termos do pagamento do Licence Fee à ISL – Tennis Marketing, AG: pagamento a efectuar directamente pelo Icep Portugal, em quatro prestações de um milhão de dólares cada, no primeiro dia dos meses de Maio, Agosto, Novembro e Dezembro de 2000. Adicionalmente, no Nº 2 da mesma Cláusula, era fixado o montante global da campanha de promoção e publicidade a desenvolver em conjunto pelas duas entidades.

No que diz respeito aos pagamentos efectuados à ISL – Tennis Marketing, AG e à João Lagos Sports, S.A. foi assim cumprido o estabelecido no contrato celebrado entre o Icep Portugal e a João Lagos e, subsidiariamente, no contrato estabelecido entre esta entidade e a ISL – cuja cópia foi igualmente disponibilizada ao Tribunal de Contas.

Relativamente aos demais pagamentos efectuados no âmbito do projecto, que representam cerca de 4,5% do investimento realizado, os mesmos respeitam a material promocional, produção de anúncios de imprensa e acções de relações públicas durante o evento, rubricas que se encontravam contempladas e devidamente discriminadas no orçamento aprovado para o projecto. Nota-se que a referida compra de bilhetes e camarotes respeita a lugares para além das contrapartidas inerentes ao apoio e fez parte do programa de relações públicas associado ao convite de jornalistas e líderes de opinião, actores fundamentais para o processo de reposicionamento da imagem do país.

No seu Relatório de Auditoria, o Tribunal de Contas refere que lhe foi entregue, aquando do início dos trabalhos de campo, um dossier de comprovação de despesas provisório, facto que corresponde efectivamente ao sucedido, tendo posteriormente sido disponibilizados todos os elementos solicitados, pelo que se considera sanada esta situação.

O Icep Portugal – tal como teve já oportunidade de transmitir nas duas reuniões de trabalho com os auditores do Tribunal de Contas envolvidos no trabalho de campo, realizadas em 25 de Fevereiro e 18 de Março últimos – reconhece a existência de atrasos significativos na preparação dos Relatórios de Execução e respectivos Dossiers de Comprovação de Despesas dos projectos da sua iniciativa relativos ao ano 2000. Estes atrasos prendem-se essencialmente com os problemas resultantes da implementação de um novo sistema informático de controlo de gestão (o ERP Oracle Financials), que condicionou fortemente o encerramento atempado das contas de exploração do exercício de 2000.

Refira-se aliás que o Tribunal de Contas esteve a par das dificuldades com que o Icep Portugal se defrontou para o encerramento das contas referentes ao exercício de 2000, tendo demonstrado grande compreensão pelas dificuldades vividas. Presentemente, ainda existem atrasos relativamente ao fecho do exercício de 2001, tendo o Icep Portugal vindo a desenvolver um esforço acrescido no sentido de normalizar a situação tão breve quanto possível. Paralelamente, os serviços envolvidos nos projectos encontram-se nesta altura a ultimar os respectivos dossiers finais de execução.

Relativamente à possibilidade de existência de sobreposição de comparticipação, apontada no Relatório de Auditoria, o Icep Portugal considera que tal não se verificou. Contudo, a fim de afastar as dúvidas expressas no Relatório e apesar dos custos com a organização do Torneio não fazerem parte do projecto, o Icep Portugal irá desencadear um processo para análise da globalidade dos custos e financiamentos públicos relacionados com o Tennis

Masters Cup '2000 e, no caso de esta verificação demonstrar duplicação de financiamentos públicos, proceder-se-á às necessárias correcções.

2. Projecto nº 02/00018 – Campanha de Promoção da Imagem de Portugal nos EUA e Brasil

No que respeita a este projecto, o Tribunal de Contas refere não ter sido disponibilizado qualquer relatório de avaliação de execução, apesar do projecto ter sido concluído em finais de 2000, facto que se ficou a dever ao mencionado no ponto anterior.

Ainda em relação a este projecto, o Tribunal de Contas anota não terem sido disponibilizados quaisquer elementos relativos aos procedimentos de consulta a entidades para a prestação de serviços de consultoria (pensamos que o Tribunal de Contas se refere fundamentalmente aos estudos realizados nos mercados em causa). O Icep Portugal, reconhecendo esta lacuna, irá solicitar às suas Delegações no Brasil e nos Estados Unidos o envio dos dossiers referentes a estes processos, os quais ficarão disponíveis para eventuais auditorias futuras.

3. Projecto nº 02/00009 – Internacionalização do Sector do Calçado '2000

O Tribunal de Contas anota, relativamente a este projecto, a existência de relatórios parcelares de execução que classifica como uma auto-avaliação da entidade beneficiária, neste caso, a APICCAPS. Refira-se que, por lapso, o Tribunal de Contas refere-se a esta situação como referente ao projecto nº 02/00023 – MOCAP '2001 - Grande Acção Promocional.

Cumpra no entanto esclarecer que os relatórios em causa se referem unicamente à avaliação da APICCAPS relativamente a cada uma das acções que constituem o projecto. O Icep Portugal, enquanto OCC, elaborou entretanto o Relatório de Encerramento do Projecto, aprovado pela Administração em 26 de Março último (posteriormente, portanto, aos trabalhos de auditoria), relatório este que poderá ser disponibilizado caso se entenda oportuno.

Adicionalmente, o Tribunal de Contas identifica um pagamento de 5.740.522\$ como contabilizado sem factura. Salvo eventual lapso na cópia do Dossier de Comprovação de Despesas disponibilizada, neste pagamento encontra-se indicada a data da factura, que existe efectivamente, embora não esteja numerada. A factura em causa foi emitida pela empresa FFANY – Fashion Footwear Association of New York, em 17 de Novembro de 2000, em nome da APICCAPS. A factura respeita ao aluguer de espaço na feira Ffany Market Week e tem o valor de 25.000 USD.

Por outro lado, o Icep Portugal regista a observação do Tribunal de Contas no que diz respeito às Ordens de Pagamento Internacional, embora ressalve que a generalidade dos



comprovativos bancários identificam claramente os beneficiários. É o caso, por exemplo, do pagamento referido no parágrafo anterior, onde o documento emitido à APICCAPS pelo Banco Internacional de Crédito identifica o beneficiário (FFANY – Fashion Footwear Association), a data do pedido de transferência efectuado pela APICCAPS (12.12.00), o montante da transferência (25.000 USD) e a taxa de câmbio, face ao euro, aplicada (0,8731).

O CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO



PIE DADE VALENTE



CARLOS COSTA

PT/PROTOCOLO

Exmº. Senhor
Dr. Miguel Cruz
Comissão de Gestão
Gabinete do Gestor do POE
Rua Rodrigues Sampaio, nº 13
1100 LISBOA

Visto.
Muito obrigado.
Eugénia José Brito.
Cópia: Eugénia Sálv.
Miguel Cruz
7/5/02

ADM/DRIE – Refª 35012 – 2002.05.03

V/Refª - 001124 de 2002-04-22


Assunto: POE - Parcerias e Iniciativas Públicas
Relato de Auditoria do Tribunal de Contas

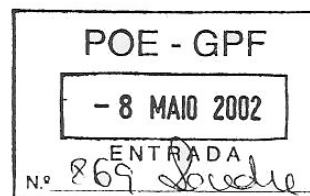
Cas Amigo

No seguimento da informação enviada por e-mail, em resposta ao solicitado no v/ ofício em referencia, junto anexamos Memorando contendo considerações e notas adicionais ao conteúdo do Relato de Auditoria do Tribunal de Contas .

Com os melhores cumprimentos, *e amabilidade*

O Presidente do Conselho de Administração,


Rui Gonçalves Soares



Anexo: Memorando

Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento
Ministério da Economia

Sede:
Rua Rodrigo da Fonseca, 73 - 1269-158 LISBOA
Telef.: 21 383 60 00 | Fax: 21 383 62 83
E-mail: info@iapmei.pt



MEMORANDO

(anexo ao ofic.IAPMEI – ADM/DRIE - Refª 35.012 - 2002.05.03)

Tendo presente o documento em referência e, após uma análise cuidada do seu conteúdo, em particular no que se refere às conclusões e recomendações apresentadas pelo Tribunal de Contas, junto se remetem algumas considerações e notas adicionais que nos parecem relevantes.

1. Contexto e enquadramento

As Parcerias e Iniciativas Públicas (PIP) pretendem configurar um instrumento de intervenção voluntarista do Estado, ao nível da política económica na vertente associada a objectivos que visem a resolução de contradições, limitações, falhas e défices de mercado.

Nestes termos, as PIP encontram a sua justificação fundamentada ao nível da teoria económica e da política pública, visando superar as denominadas "falhas de mercado" identificadas e tratadas neste contexto específico, valorizando - a par da eficiência e da eficácia das intervenções - factores intangíveis, benefícios económicos e sociais e reconhecendo o conceito de "externalidades" que lhes está associado.

Os pressupostos de configuração das PIP parecem assim sugerir uma diferenciação de conceitos entre as Parcerias e Iniciativas Públicas (PIP) e as Parcerias Público Privado (PPP) com eventuais reflexos nas considerações apresentadas.

Contudo, colocadas as questões nos termos em análise, importa considerá-las e desencadear os procedimentos necessários a uma adequada clarificação no sentido de permitir uma intervenção que satisfaça os objectivos de política pública de uma forma suficientemente transparente e passível de exhibir os mais elevados níveis de eficácia e de eficiência.

2. Questões associadas ao “reforço dos orçamentos correntes” dos OCC e à “selecção dos parceiros e beneficiários”

Através do Regulamento Geral das Parcerias e Iniciativas Públicas, anexo à Portaria nº 680-A/2000 de 29 de Agosto de 2000 e, no contexto da operacionalização desta componente do POE, o IAPMEI tem vindo a assumir três tipos de intervenção de natureza distinta mas complementar:

- **promotor de iniciativas públicas** indutoras de dinâmicas empresariais e de parcerias, actuando como elemento catalizador e indutor, susceptível de potenciar uma dinâmica de crescente abrangência e eficácia na oferta de serviços específicos de apoio às pequenas e médias empresas, sobretudo em áreas que carecem de reforço de competências e/ou de especial articulação de sinergias.
- **parceiro** dos diversos agentes económicos, através de uma actuação directa ou indirecta no mercado e actuando como instrumento de facilitação e intermediação em projectos e iniciativas dinamizados por entidades relevantes da envolvente empresarial.
- **organismo competente e/ou competente coordenador**, nos termos do RG PIP.

Neste contexto, o IAPMEI, enquanto organismo do Ministério da Economia vocacionado para apoiar as Pequenas e Médias Empresas em processos de modernização e de inovação estruturou uma abordagem às PIP inserida no âmbito de uma intervenção “voluntarista” de natureza complementar à sua actividade no domínio da gestão e controlo dos sistemas de incentivos directos às empresas, procurando desenvolver uma actuação coerente e concertada com os diversos agentes económicos e contribuir para colmatar as falhas de mercado e para corrigir as debilidades do sistema económico-social.

Em sintonia com os pressupostos de complementaridade e actuação supletiva, procurou-se assim acolher e desenvolver projectos selectivos, tanto ao nível dos público-alvo a atingir como ao nível dos domínios de intervenção eleitos com uma aposta clara nas externalidades geradas pelas acções previstas, através dos efeitos de demonstração e de arrastamento, como forma de fazer chegar os seus resultados ao universo mais vasto das PME portuguesas. Privilegiaram-se projectos convergentes com os domínios identificados como mais relevantes no contexto da política pública de apoio às PME que investem na

cooperação, na concertação e no desenvolvimento de actividades em rede, como forma de reforçar esquemas de articulação entre actores de um sistema susceptível de gerar as condições para uma partilha de saberes e de experiências que conduza a ganhos significativos na qualidade - e na diversificação - da oferta e na dinâmica da procura de serviços de apoio às PME.

Muito embora pareça legítimo detectar uma natural convergência de objectivos com a missão do IAPMEI enquanto agência pública de apoio às PME, importa também reconhecer que, sendo o POE (e, neste caso, em particular as PIP) um instrumento destinado a estimular e a promover iniciativas que visem acelerar os processos de modernização e de ajustamento dos agentes económicos, favorecendo abordagens inovadoras que permitam “colmatar inibições na espontaneidade das iniciativas empresariais, antecipar a resolução de constrangimentos ao desenvolvimento da política económica ou criar/reforçar uma cultura de competência e de excelência nas organizações”, a sua utilização como instrumento de financiamento para projectos desta natureza permite, programar, testar e desencadear um conjunto de intervenções de carácter inovador - cujos produtos assumem a natureza de bem público ou semi-público em situação pré-competitiva - com uma amplitude e abrangência claramente incompatível com a actividade corrente dos organismos.

3. Questões associadas a metodologias e procedimentos de avaliação, selecção, acompanhamento e controlo de execução dos projectos

(referência expressa ao projecto Mobilizar – ponto 6.10 – pag 49)

O contexto conceptual em que se estruturou o desenvolvimento deste tipo intervenções parece privilegiar uma lógica de um envolvimento activo e partilhado entre organismos da administração (em particular do Ministério da Economia), e as entidades relevantes da envolvente empresarial. Com efeito e, sem prejuízo das inerentes preocupações com a salvaguarda da melhor eficiência e eficácia na afectação dos recursos, surgem claramente valorizadas as dinâmicas de cooperação e de partilha inter-institucional de competências, de experiências e de responsabilidades na configuração, desenvolvimento e operacionalização dos projectos.

Parece-nos legítimo reconhecer que se trata de uma abordagem - ela própria experimental e inovadora no contexto da arquitectura dos instrumentos de política pública - ao relacionamento institucional que se procurou estruturar em torno da figura "organismo competente coordenador - OCC".

É igualmente possível reconhecer que este modelo de articulação e de partilha de responsabilidades veio a colocar fortes desafios às entidades envolvidas (promotores de projectos e instituições do ME) obrigando-as a um esforço sistemático de reflexão e aprendizagem no sentido de ajustar e incorporar métodos e formas de intervenção - e, de relacionamento - até agora pouco consolidadas na cultura organizacional vigente.

Esta circunstância e, este caminho de reflexão, aprendizagem e ajustamento a um modelo de operacionalização novo, terá contribuído de forma significativa para o que na apreciação dos auditores surge assinalado como "deficiências" atribuídas aos OCC, tanto mais que o período objecto de análise coincide com a fase de arranque e consolidação de todo este processo.

Neste sentido, reconhecem-se como pertinentes as **recomendações** inseridas no ponto 3 do documento, as quais serão tomadas em devida consideração no processo de ajustamento e de correcção de procedimentos em curso.

Não obstante as dificuldades sentidas admitimos terem sido devidamente salvaguardados as questões relacionadas com a eficácia e eficiência dos recursos afectos aos projectos objecto de análise. Sendo certo que critérios como a relação custo/benefício se revelam dificilmente aplicáveis em intervenções desta natureza, importa ter presente que os projectos seleccionados - a partir do seu potencial de convergência com os objectivos de política pública - foram objecto de uma análise de custo/eficácia com base em custos de referência para as despesas inerentes às actividades propostas.

No quadro conceptual subjacente, procurou-se cuidar da eficiência através da preocupação em intervir a custos mínimos, sendo a eficácia da intervenção aferida através do grau de concretização/execução (física e orçamental) obtido nos momentos previstos para avaliação intercalar e, no termo do projecto.

Reconhecemos porém toda a pertinência nas recomendações efectuadas ao nível de um maior cuidado na selecção da bateria de indicadores utilizados e necessidade de incorporação de mecanismos externos de avaliação, prática que aliás admitimos ter vindo a ser sugerida e seguida na maioria dos casos mais recentes.

4. Questões associadas aos níveis das taxas de participação (referência expressa ao projecto CERTICON – ponto 6.8 pag 47)

Compreende-se o contexto em que se inserem as recomendações relativas aos limites das participações para certas despesas. Contudo, importa articular o tipo de preocupações expressas com o facto de , através das PIP se procurar dinamizar intervenções destinadas a assegurar a provisão de bens públicos e a suprir falhas de mercado onde uma intervenção voluntarista do Estado se assume como decisiva. Nestas circunstâncias, a teoria económica fundamenta e legitima, uma intervenção do Estado (ainda que partilhada) que procure mobilizar ou induzir os agentes privados a colaborarem na provisão deste tipo bens através da dinamização de acções que, no limite, possam funcionar como alavanca de uma futura intervenção autónoma. No entanto, é igualmente possível encontrar fundamentos que justificam a necessidade/conveniência de um actuação descentralizada do Estado, procurando estabelecer parcerias com determinados agentes privados não tanto com o objectivo de induzir futuras intervenções autónomas (e auto-financiadas) mas sobretudo por conformidade com os princípios de racionalidade económica (eficácia e eficiência) na oferta de bens públicos ou semi-públicos, quando se tratam de acções que exigem competências específicas e informação privilegiada sobre a realidade em que se pretende intervir.

É também no quadro da teoria económica e da política pública que encontram os fundamentos que justificam as participações públicas a despesas em intangíveis, sendo legítimo admitir que, em situação de falhas de mercado evidentes, o nível de financiamento obtido corresponde à prioridade definida pelos objectivos da política pública e à relevância da intervenção e, reflecte o grau de sensibilidade e disponibilidade dos agentes privados. Nestes casos, a ausência de intervenção pública ou restrições pré definidas aos níveis de participação admitidos conduzem à não satisfação dos objectivos.

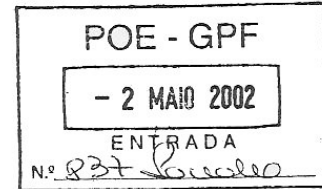
10/02/02
A D. Maria José Brito
para o seu Gabinete
N.º 2.38.02
Secretaria de Estado
do Turismo
ME
Ministério da Economia

DGT
URISMO

100 ANOS
Turismo em Portugal

Exma. Senhora
Eng^a Maria José Brito
Coordenadora do GPF

Rua Braamcamp, 9, 3º Dt
1250-048 LISBOA



Sua referência:

Sua comunicação:

Nossa referência:

Ofº nº 2002/87 DSECT/DEI
Procº

02. MAI 2002

Assunto: *Relato de Auditoria do Tribunal de Contas sobre as Parcerias e Iniciativas Públicas*

1. Dando seguimento à solicitação desse Gabinete, expõem-se seguidamente algumas observações suscitadas pelo Relato de Auditoria do Tribunal de Contas e designadamente pelas suas conclusões e recomendações. Assim:

2. Não se afigura que o Plano Estratégico das PIP seja menos claro ou transparente do que aquilo que deveria ser, atendendo a que se trata de um plano estratégico. Como quer que seja, qualquer défice existente no plano das orientações que dele emanam, poderá ser superado, visto que o plano estratégico é bianual, devendo adequar o quadro instrumental de actuação e os procedimentos de acompanhamento e avaliação.

3. Contrariamente ao que se infere do relato, não se poderá arguir que o orçamento corrente da DGT saia reforçado da sua intervenção nos projectos como organismo competente coordenador. De facto a DGT desempenha o papel de OCC em três projectos de Iniciativa Pública (Valorização da Gastronomia/Património Cultural, Itinerários de Turismo Cultural e Observatório do Turismo) e um projecto de Parceria (Plano de Requalificação dos Parques de Campismo Privativos), aparecendo como entidade beneficiária (entidade que beneficia de apoio financeiro) em três.

Num dos casos, o dos Parques de Campismo, o incentivo a receber refere-se à realização de acções de sensibilização - dois seminários técnicos e edição de um Manual de Boas Práticas - em prol da melhoria de qualidade relativamente aos parques de campismo privativos e, por efeito-demonstração, relativamente às demais estruturas de alojamento da mesma natureza (parques de campismo públicos), nos domínios da higiene e segurança.

Noutro caso, o da Gastronomia, o incentivo refere-se aos encargos com o funcionamento da Comissão Nacional da Gastronomia, estrutura criada por Resolução do Conselho de Ministros, composta por representantes de múltiplas entidades, quer públicas quer privadas, à realização de uma série de acções integradas num plano de promoção coordenado pelo ICEP, à realização de Concursos de Gastronomia, em prol da qualificação do sub-sector da Restauração, e à criação e desenvolvimento de uma Base de Dados de receitas e produtos tradicionais, coordenada e desenvolvida pela citada Comissão, com o apoio logístico da DGT, que proporciona os meios técnicos necessários para o efeito, nos termos da Portaria que criou a base de dados.

No outro caso, o dos Itinerários, trata-se de um projecto desenvolvido no âmbito do Programa de Incremento do Turismo Cultural, que funciona junto da DGT, acolhendo o orçamento desta uma dotação especificamente para o programa.

Trata-se, portanto, de acções que, fora do âmbito destes projectos, não seriam executadas pela DGT, por não decorrerem do normal exercício das competências que lhe estão atribuídas.

Direcção-Geral do Turismo
Avº António Augusto de Aguiar, 86 - 1069-021 Lisboa - Portugal - Tel. 213 58 64 00 - Fax. 213 52 92 06 - 213 52 92 04
<http://www.dgturismo.pt> - e-mail: dgturismo@dgturismo.pt

Linha de Apoio ao Turista

nº verde

800 296 296

CHAMADA GRÁTIS

GPF

4. Não se cre que a intervenção da Comissão de Análise deva ser obrigatória, conforme a recomendação de auditoria, julgando-se preferível a manutenção da actual situação, isto é, reunião deste órgão por iniciativa da Comissão de Gestão do POE e quando seja julgado necessário.

5. Crê-se que a metodologia de acompanhamento de projectos, conforme se encontra definida, seja suficiente. Baseia-se num sistema de monitoragem, partindo de relatórios de execução semestrais e anuais e de uma bateria de indicadores, cabendo ao OCC confirmar a realização do projecto e a consecução dos seus objectivos. Refira-se no entanto que esta matéria esteve em fase de estudo e de preparação, só tendo sido aprovado no final do ano passado o modelo de relatório.

6. Nada há que impeça a entidade ou grupo de entidades de apresentarem a sua proposta de ideia, a qual, para que possa ser considerada válida, deverá enquadrar-se no Plano Estratégico definido para as PIP. Mas julga-se não existir suficiente evidência da necessidade do Regulamento das PIP prever e regular o procedimento negocial subsequente à apresentação da proposta de ideia, para que fiquem asseguradas no processo a não-discriminação, a igualdade e a isenção na escolha de parceiros ou na aceitação de uma proposta de parceria.

GPF

Por outro lado, o OCC, na priorização de projectos/propostas de ideia, terá de atender também, embora não exclusivamente, quer às prioridades definidas da política pública do sector quer ao seu próprio plano estratégico.

Considerando os quatro projectos em que a DGT desempenha as funções de organismo competente coordenador, caberá referir que três deles tiveram a sua génese em Resolução de Conselho de Ministros enquanto o outro responde a uma necessidade imperiosa de requalificação de um segmento da oferta contribuindo para a consolidação da imagem de Portugal como destino turístico de qualidade, um dos vectores da política do sector.

Não obstante, a DGT participa ainda, como organismo competente, no desenvolvimento de outros projectos.

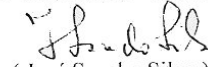
7. Quanto à partilha de responsabilidades, cabe recordar que uma das características que devem estar presentes em qualquer projecto assenta no equilíbrio das responsabilidades dos parceiros, em termos funcionais, instrumentais e técnicos, conforme estipula o Plano Estratégico para as PIP. Mas, naturalmente, o respeito deste princípio terá de ser apreciado à luz da especificidade de cada projecto.

validada GPF
repetir de
vezes/OCC

8. Quanto à recomendação de auditoria segundo a qual deve ser posto particular cuidado na selecção da bateria de indicadores, com especial relevo para os indicadores de rentabilidade, a sancionar e fiscalizar pela Área de Fiscalização do POE, julga-se que deve caber aos parceiros este papel. De resto, a rentabilidade não constitui uma dimensão fundamental de análise de um projecto nem as Parcerias e Iniciativas Públicas se substituem a outros instrumentos do POE porventura mais orientados nesse sentido.

Com os melhores cumprimentos, José Silva.

O DIRECTOR-GERAL


(José Sancho Silva)



Direcção-Geral
do Comércio
e da Concorrência
Ministério da Economia

Urgente
à Ex.ª Senhora Eng.ª Maria José Brito
para inclusão do processo
MJB
02-05-02

298
02.05.02
moji

TELECÓPIA
FAX

N.º: FAX/2446/2002/DG/DGCC Nr.	
Data: 02-05-2002 Date:	
Para: Exma Senhora Eng.ª Maria José Brito Coordenadora do GPF/POE	N.º. Telexcopiador 213186050 Telefax Nr.
To:	
De: Direcção-Geral do Comércio e da Concorrência	N.º. Telexcopiador 217919260 Telefax Nr.
From:	
S/Ref: Of.º n.º 1126, 22-04-2002	N.º. Páginas (incluindo capa): 1 + 4
Your Ref:	Nr. Of Pages (including cover):
Assunto: POE - Parcerias e Iniciativas Públicas: Relato de Auditoria do Tribunal de Contas. Subject:	

Mensagem / Message:

Satisfazendo o solicitado no ofício supra referenciado, sobre o assunto em epígrafe, junto se envia memorando com a posição desta Direcção-Geral.

Com os melhores cumprimentos. *Fonseca*

A Directora-Geral

Fonseca
(Celeste Fonseca)

Memorando

Assunto: POE - Parcerias e Iniciativas Públicas

Auditoria do Tribunal de Contas (TC) ao desenvolvimento de investimentos com recurso a Parcerias e Iniciativas Públicas

Na sequência da análise do Relato de Auditoria em epígrafe, mais concretamente quanto às conclusões e recomendações nele apresentadas, tecem-se de seguida alguns comentários, designadamente quanto ao Projecto 21/4500 - DGCC - "Dinamização da Animação e Promoção do Pequeno Comércio Tradicional" auditado pelo TC no âmbito da referida acção de auditoria:

1. O projecto 21/4500 "Dinamização da Animação e Promoção do Pequeno Comércio Tradicional" constituiu uma iniciativa pública da DGCC, apresentada no âmbito do POE, tendo como principais objectivos o de contribuir, por um lado, para a dinamização da animação e promoção do Comércio Tradicional, e, por outro, o de ter um efeito demonstrador dos benefícios que estas iniciativas conferem a este tipo de comércio.
2. Com efeito, experiências anteriores demonstraram que a realização deste tipo de acções, face ao seu efeito alavanca a médio e longo prazo, apresentam diversos benefícios, designadamente minimizam as dificuldades que os comerciantes enfrentam em determinadas épocas do ano, contribuem para a renovação da oferta de produtos, aumentam o consumo, propiciam a melhoria da qualidade do atendimento destes estabelecimentos de comércio tradicional, e, conseqüentemente induzem o crescimento do volume de vendas e grau de

3. Assim, o projecto consiste em promover o partenariado entre a DGCC e as Associações Empresariais, para que estas possam desenvolver acções promocionais e de entretenimento, criando todo um ambiente e condições favoráveis ao desenvolvimento das actividades empresariais.
4. Relativamente a este projecto foram recepcionadas na DGCC 86 candidaturas de Associações Empresariais, formuladas de acordo com as regras estabelecidas para o efeito. A DGCC procedeu à análise e avaliação de cada candidatura, de acordo com os critérios estabelecidos em Regulamento, definindo as despesas elegíveis e o respectivo apoio financeiro a conceder.
5. Relativamente ao acompanhamento e controlo todos os projectos ficaram condicionados à apresentação de um Relatório de Execução, tendo cada Associação feito a avaliação dos resultados obtidos, designadamente o acréscimo percentual de vendas registado em função da realização do evento, o acréscimo do número de consumidores no período em questão e a sua comprovação através de documentação fotográfica e apresentação dos suportes promocionais.
6. Após a aprovação de cada candidatura foi celebrado um Contrato Programa de Colaboração Institucional, entre a DGCC, o IAPMEI e a respectiva Associação.
7. Posteriormente, as diversas Associações Empresariais têm vindo a apresentar à DGCC os respectivos pedidos de pagamento, através do envio de um formulário, acompanhado dos documentos comprovativos das despesas, designadamente facturas, recibos, cópias de cheques e extractos bancários que atestam as quitações das despesas.

8. Verificadas as condicionantes, inerentes a cada projecto, têm vindo a ser emitidas as respectivas ordens de pagamento, as quais são enviadas ao IAPMEI, com vista ao processamento dos pagamentos.
9. Para assegurar todo este trabalho, designadamente a sua execução técnica e processual, foi prevista a contratação de três técnicos economistas, durante 18 meses, tendo sido imputado, ao orçamento global do projecto, o valor dos seus vencimentos e respectivas despesas adicionais ("overheads"). Efectivamente, este procedimento teve como base o esforço suplementar, solicitado à DGCC, para a concretização destas actividades, as quais, caindo fora das suas competências correntes, só podem ser devidamente exercidas com base em recursos adicionais.
10. Observa-se, finalmente, que esta Iniciativa Pública se iniciou em Novembro de 2001 e, até ao momento, por dificuldades e impedimentos de natureza burocrática, que afectam a contratação de pessoal pelas Direcções-Gerais, e que não se antevê venham a ser atempadamente superados, ainda não foram recrutados os referidos recursos humanos necessários para a realização do projecto, pelo que todo o trabalho de execução e acompanhamento das acções nele previstas, que é inadiável, tem estado a ser executado por técnicos, que tinham outras tarefas atribuídas, o que tem acarretado prejuízos para o normal desenvolvimento das actividades da DGCC.
11. Não se compreende, pois, como ~~pode~~ se pode afirmar que as dotações orçamentais para as parcerias acabam reforçando o orçamento corrente da DGCC (n.º 3 do ponto 2. CONCLUSÕES (pág. 15)).
12. Não podemos, ainda, deixar de rebater a afirmação contida no parágrafo 3, do

ponto 6.3. (pág. 45), "...incentivos" de 100%...", já que dos projectos aprovados, até esta data, as taxas de participação foram de :

- 75% para as Iniciativas Públicas da "Dinamização da Animação e Promoção do Pequeno Comércio Tradicional"
- 87% para a parceria "Portal de Cidade"
- 88,6% para a parceria "Guia do Comércio Alimentar"
- 95% para a parceria "Criação e Implementação de Unidades de Gestão/Formação de Gestores de Centro Urbano".

Além do mais, as despesas com recursos adicionais imputadas ao projecto "Guia do Comércio Alimentar" não reverterão a favor da DGCC, já que os pagamentos das tranches correspondentes, não sendo efectuados em tempo útil, por forma a permitirem efectivamente suportar os custos com as actividades desenvolvidas pela DGCC no âmbito do projecto, reverterão para os Cofres do Estado por força das normas vigentes em termos de Contabilidade Pública.

Quanto ao projecto "Portal de Cidade", salienta-se o facto de não ter sido imputado ao projecto qualquer custo despendido pela DGCC, quer em termos de contratação de recursos humanos quer de despesas adicionais.

Ora, os próprios auditores defendem no n.º 16, do ponto 3- Recomendações (pág.18) que os custos dos serviços prestados pelo OCC devem ser imputados ao projecto.